

Velferdsturisme fra EØS-landene

Tyra Ekhaugen, Øystein Hernæs, Espen R. Moen og Steinar Strøm

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2016/40
Rapporttittel	Velferdsturisme fra EØS-landene
ISBN	978-82-8126-297-3
Forfatter	Tyra Ekhaugen, Øystein Hernæs, Espen R. Moen og Steinar Strøm
Dato for ferdigstilling	09.09.2016
Prosjektleder	Tyra Ekhaugen
Kvalitetssikrer	Karin Ibenholt
Oppdragsgiver	Arbeids- og sosialdepartementet
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Innvandring, arbeidsmarked, trygd, velferd

Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet analysert EØS-innvandringen fra 1994 og frem til i dag. Formålet med oppdraget har vært å vurdere om noe av denne innvandringen er å forstå som «velferdsturisme», å beregne konsekvensene av innvandringen for de offentlige budsjettene, og å kartlegge omfanget og sammensetningen av innvandringen, samt innvandrernes arbeidsmarkedstilpasning og mottak av velferdsytelser.

Analysene er basert på registerdata fra Statistisk sentralbyrå. Registerdataene omfatter alle EØS-innvandrere som kom til Norge som voksne i perioden 1994-2014, og som er registrert som bosatt i folkeregisteret. Deler av analysene utføres på et tilleggsutvalg med hele den voksne befolkningen i 2013. I tillegg har vi benyttet offentlig tilgjengelig statistikk.

Arbeidet er utført av Tyra Ekhaugen, Øystein Hernæs, Espen R. Moen, Steinar Strøm, Ingeborg Rasmussen og Karin Ibenholt. Alle er ansatt ved Vista Analyse, med unntak av Espen R. Moen som er professor ved BI. Tyra Ekhaugen har ledet prosjektet, mens Karin Ibenholt har vært kvalitetssikrer.

Vi takker Arbeids- og sosialdepartementet for et interessant oppdrag og godt samarbeid underveis. En særlig takk til vår kontaktperson Ola Pleym Johansen.

Tyra Ekhaugen

Vista Analyse AS

Innhold

Forord	1
Sammendrag	5
1. Innledning	11
1.1 Høy innvandring med usikre konsekvenser	11
1.2 Mandatet for oppdraget	12
1.3 Hva er velferdsturisme?	13
1.4 Oppbygningen av rapporten	14
2. Teoretisk bakteppe	15
2.1 Internasjonal forskning om valg av innvandringsland	15
2.2 Den norske velferdsmodellen og innvandringen	16
2.3 Hvorfor velferdsturisme er viktig	19
2.4 Kunnskap om omfanget av velferdsturisme fra EØS	20
2.5 Anvendte metoder for å avdekke velferdsturisme	20
2.6 Virkningene på offentlige finanser – skandinavisk litteratur	21
3. Innvandringens omfang og sammensetning	23
3.1 Innledning	23
3.2 EØS: Utvidelser og oppholdsrett	23
3.3 Konjunkturutviklingen	26
3.4 Hvilke innvandrere som er med i SSBs befolkningsdata	28
3.5 EØS-innvandringen 1994-2014: Omfang og sammensetning	31
3.6 Innvandrerbefolkningen fra EØS ved inngangen 2016	40
3.7 Nærmere om de som ikke er med i SSB befolkningsdata	42
4. Arbeidsmarkedssituasjon og velferdsytelser	46
4.1 EØS-borgeres tilgang til norske velferdsytelser	46
4.2 Regelverket for enkeltytelsene	48
4.3 EØS-innvandrerne i arbeidsmarkedet	54
4.4 Mottak av velferdsytelser blant EØS-innvandrerne	66
5. Er noe av innvandringen velferdsturisme?	74
5.1 Tre metoder for å avdekke velferdsturisme	74
5.2 Empirisk analyse	75

5.3	Konklusjon.....	80
6.	Hva er virkningene på offentlige budsjetter?	83
6.1	En statistisk analyse av livsløpseffekten av innvandring.....	83
6.2	Empirisk analyse	84
6.3	Konklusjon.....	88
	Referanser.....	89

Sammendrag

Er EØS-innvandringen til Norge mer motivert av muligheten til å motta trygd enn å bidra i arbeidslivet? Hva er konsekvensene av EØS-innvandringen for de offentlige finansene? Dette er hovedspørsmålene i denne rapporten. Analysene er basert på et omfattende sett med registerdata fra SSB som dekker alle EØS-innvandrere som kom til Norge i perioden 1994-2014, og som var registrert som bosatt i folkeregisteret. Funnene herfra ses i sammenheng med økonomisk teori, trekk ved den norske velferdsmodellen og eksisterende empirisk forskning.

For å avdekke såkalt velferdsturisme, dvs. innvandring som har som formål å oppnå økt velferd gjennom trygd, snarere enn gjennom arbeid, utvikler vi flere mikrobaserte indikatorer som alle representerer noe nytt i forskningslitteraturen på området. Til sammen viser indikatorene at EØS-innvandringen til nå i svært liten grad har tatt form av velferdsturisme. I den grad den har det, dreier det seg om de familierelaterte ytelsene barnetrygd og kontantstøtte. Dette er ytelser som kan utbetales umiddelbart etter ankomst, som kan eksporteres til hjemlandet og som for arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa utgjør store beløp i forhold til kostnadsnivået i hjemlandet. Også mer generelt mener vi det norske velferdssystemet kan sies å oppmuntre til velferdsturisme. Innvandrerne viser derimot alle tegn på å komme hit for å arbeide. Eventuelle tiltak mot velferdsturisme bør dermed rettes mot å gjøre velferdssystemet mer bærekraftig, og ikke mot innvandringen.

Det kan være grunn til bekymring for EØS-innvandringens konsekvenser for de norske offentlige budsjettene. Mens innvandrerne fra Norden og de øvrige vesteuropeiske landene bidrar om lag som innfødte, er det gjennomsnittlige nettobidraget fra østeuropeerne lavere. Dette skyldes at de betaler mindre i skatt, og ikke at de mottar mer i ytelser. Dette kan imidlertid endre seg på sikt, siden en stor andel av innvandrere fra Øst-Europa foreløpig er unge og har vært her kort tid. De langsiktige konsekvensene vil avhenge av hvorvidt innvandrerne velger å bli i Norge også dersom de mister arbeidet, deres muligheter til å få bedre betalte jobber over tid, og arbeidsmarkeds-tilpasningen til eventuelle ektefeller og barn. Eventuelle tiltak vil være de samme som mot velferdsturisme: Å sørge for et bærekraftig velferdssystem som tar høyde for stor innvandring også på lang sikt.

Stor økning i EØS-innvandringen – grunn til bekymring?

Med EØS-utvidelsene fra 2004 fikk flere tiltalls millioner mennesker mulighet til å flytte fritt mellom EØS-landene. De nye EØS-landene i Øst-Europa ble oppfattet å være annerledes enn de landene som var med fra før: Lavere lønnsnivåer og høyere arbeidsledighet ga grunn til å vente at mange ville søke lykken i Vest-Europa, samtidig som det syntes klart at ikke alle hadde de nødvendige forutsetningene for faktisk å lykkes. Denne annerledesheten ga opphav til bekymring i flere vesteuropeiske land. Norge var blant dem som iverksatte overgangsordninger for å begrense innvandringen noe, i tillegg til tiltak mot «sosial dumping» for å motvirke de uheldige virkningene av innvandringen.

For Norges del førte EU-utvidelsene til en kraftig økning i innvandringen, særlig fra Polen, Litauen og Romania. I perioden 2005–2014 utgjorde den samlede registrerte nettoinnvandringen fra EØS i gjennomsnitt 20 100 personer per år, mot 4 000 personer per år i tiåret før. Innvandrere på korttidsopphold og enkelte andre grupper kommer i tillegg til disse tallene.

Konsekvensene av EU-utvidelsene mot øst var usikre den gang, og er det fortsatt. For hvem er disse innvandrerne? Er de som svenskene, med blandede kvalifikasjoner, ofte lave, men som reiser tilbake til Sverige når de mister jobben i Norge? Er de som andre vesteuropeere, høyt kvalifiserte og bidrar på alle vis? Eller er de som pakistanerne og tyrkerne som kom på 1970-tallet, og som var i jobb de første årene etter ankomst, men så med en stor andel på uføretrygd? Dette er naturligvis grove forenklinger, med mange unntak i alle grupper. Men vi oppfatter at det

er slike forenklinger som ligger til grunn for den uroen som er uttrykt for innvandringen fra Øst-Europa: Man vet simpelthen ikke hva man skal vente av dem.

Denne rapporten tar for seg to problemstillinger knyttet til den nye EØS-innvandringen:

- Er innvandringen drevet av "velferdsturisme"?
- Hva er EØS-innvandringens konsekvenser for de offentlige finansene?

I tillegg kartelegger vi:

- Omfanget av innvandringen fra 1994 og frem til i dag, og sammensetningen av innvandringen med hensyn på statsborgerskap, alder, kjønn og utdanning
- Arbeidsmarkedssituasjonen for innvandrerne, herunder hvor mange som finner arbeid i Norge, i hvilke bransjer og med hvilke stillingsprosenter og lønnsnivåer
- Innvandrernes mottak av norske velferdsytelser under oppholdet i Norge

Velferdsturisme til Norge fra EØS-landene

Vi forstår velferdsturisme som innvandring som har som formål å oppnå økt velferd gjennom trygd, snarere enn gjennom arbeid. Med denne definisjonen som utgangspunkt, har vi forsøkt å avdekke om, og eventuelt i hvor stor utstrekning, det skjer velferdsturisme fra EØS-landene til Norge.

Økonomisk teori sier at innvandrere velger land ut fra et ønske om nyttemaksimering, der inntekt spiller en viktig rolle. Dermed skulle vi vente at personer med lave kvalifikasjoner og/eller som foretrekker ikke å arbeide, velger å flytte til land der de kan få sjenerøse velferdsytelser. I henhold til denne teorien skal det norske velferdssystemet tiltrekke seg velferdsturister: Velferdsytelsene og -tjenestene er i all hovedsak skattefinansiert og tilgjengelige for EØS-innvandrere raskt etter ankomst. Systemet omfatter sjenerøse overføringer ved arbeidsledighet og sykdom for den enkelte arbeider, men også familieytelser som er innrettet slik at de kan betales ut for barn som bor i innvandrernes hjemland, og som der kan tilsvare en full arbeidsinntekt. Kort sagt: Det norske velferdssystemet oppmuntret til velferdsturisme.

Innvandrere kan likevel godt være overrepresentert blant trygdemottakerne uten å være velferdsturister. For det første, er det en sammenpresset lønnsstruktur i Norge som gjør at det er lønnsomt å velge å komme hit også for lavkvalifiserte som *ønsker* å arbeide. Lavkvalifiserte har imidlertid høyere risiko enn andre for å miste jobben, og vanskeligere for å få nytt arbeid. Lavkvalifiserte innvandrere kan dermed miste jobben raskt, og gå lenge uten jobb, uten at dette er å anse som velferdsturisme. Det norske velferdssystemet gir dessuten relativt sett høyere ytelses (kompensasjonsgrad) for de med lave inntekter, og der disse ytelsene i mange tilfeller kan tas med til hjemlandet i flere år. En del personer vil dermed stå overfor et valg mellom å bli i arbeidslivet i Norge eller reise hjem til lavkostland med norske ytelses, uten at det var noe suspekt ved deres motivasjon for å komme til Norge i utgangspunktet.

For det andre, er det flere av de norske velferdsytelsene som kan mottas også av innvandrere som er i full jobb, og som dermed er med på å finansiere ytelsene på lik linje med innfødte. Barnetrygd er det klareste eksemplet, men også kontantstøtte lar seg forene med arbeid. Det at innvandrere søker om slike ytelses raskt etter ankomst, kan dermed ikke nødvendigvis tolkes som velferdsturisme. Heller ikke er det velferdsturisme dersom en innvandrer eksporterer disse ytelsene til en ektefelle i hjemlandet, med mindre han kom hit *for* å eksportere dem.

Ut fra dette ser vi følgende:

- Økonomisk teori og innretningen av det norske velferdssystemet tilsier at det forekommer velferdsturisme til Norge, men sier ingenting om omfanget
- Kompleksiteten i det virkelige liv gjør det vanskelig å avdekke velferdsturisme med sikkerhet

Derneft går vi empirisk til verks. Vi operasjonaliserer velferdsturisme som *å motta mer i velferdsytelser enn i arbeidsinntekt, år 2 etter registrert ankomst*. Blant samtlige voksne EØS-innvandrere som ankom i perioden 2002-12 er det da 5,2 pst. velferdsturister. Når vi ser nærmere på hvem disse er, viser det seg at det er én gruppe som skiller seg ut: Hjemmeværende, unge kvinner fra Øst-Europa som mottar familierelaterte ytelser. Våre data gir ikke grunnlag for å vurdere om dette i sin helhet kan tilskrives variasjoner i antall barn (barnetrygd) og mer tradisjonelle familiemønstre (kontantstøtte), eller om noe også bør regnes som velferdsturisme. Det er i alle tilfelle snakk om en liten gruppe og små beløp per person.

For øvrig er det ingen klare mønstre verken hva gjelder statsborgerskap, kjønn eller alder. Det er for eksempel ikke slik at menn fra Litauen skiller seg negativt ut sammenliknet med svenske menn i samme alder. Dette kan bety at det kommer like mange velferdsturister fra Sverige som fra Litauen. Vi velger i stedet å legge til grunn at det *ikke* forekommer velferdsturisme fra Sverige til Norge annet enn rent unntaksvis: Velferdssystemene og kostnadsnivåene er så like at storstilet trygdemotivert innvandring virker lite trolig. Vår tolkning er dermed at likheten mellom Polen, Litauen og Romania på den ene siden, og Sverige og Tyskland på den andre, tyder på at det observerte trygdemottaket ikke reelt er velferdsturisme.

Vi supplerer denne analysen ved å undersøke både *hvor stor andel den offentlige støtten utgjør av innvandrernes samlede inntekt inklusive velferdsytelser, og hvordan mottaket av enkelte velferdsytelser utvikler seg etter ankomst*. Ingen av disse analysene gir grunnlag for å hevde at det skjer velferdsturisme til Norge: Verken nivåene eller utviklingstrekken er i seg selv suspekter, og innvandrere fra de største avsenderlandene i Øst-Europa tilpasser seg nøyaktig på samme måte som innvandrere fra Sverige.

Hva er politikimplikasjonene? I den grad vi har avdekket velferdsturisme, er det blant kvinner i fødedyktig alder fra lavkostnadsland som mottar barnetrygd og/eller kontantstøtte, og som ikke selv er i jobb. Det er flere grunner til at dette funnet i seg selv ikke bør utløse omfattende tiltak: Ikke bare er det usikkert om det i det hele tatt er velferdsturisme, men antallet personer er så få og beløpene så små at dette ikke utgjør noen betydelig utfordring for de offentlige finansene i Norge. Barnetrygden er også utformet slik at den ikke forhindrer mottakeren fra å være i arbeid. Kontantstøtten er mer problematisk.

Hvis det skulle anses nødvendig å iverksette tiltak, mener vi de bør rettes mot ytelsene snarere enn mot innvandrere: Enkelte trekk ved den norske velferdsmodellen oppmuntrer til velferdsturisme, men vi har ikke grunnlag for å si at Norge tiltrekker seg personer som ikke er motivert for å arbeide. Det ligger utenfor vårt mandat å foreslå konkrete tiltak, og vi viser i stedet til at dette er en del av mandatene til de to Brochmann-utvalgene.

Konsekvensene av EØS-innvandringen for de offentlige finansene

Vi måler konsekvensene av innvandringen for de offentlige finansene ved å beregne nettobidraget i 2013, målt ved differansen mellom et utvalg offentlige inntekter (direkte skatt, inkludert trygdeavgift) og offentlige utgifter (skattepliktige og skattefrie overføringer til den enkelte). Beregningene er enkle, statiske og ufullstendige og må betraktes som det. De utgjør ikke et «innvandringsregnskap».

Beregningene viser at innvandrere fra EU-landene i Øst-Europa bidrar mindre positivt til de offentlige finansene enn innvandrere fra Norden og EU for øvrig, og de innfødte. Dette gjelder både når alle innvandrere ses under ett, og når de deles inn etter alder. Forskjellene skyldes først og fremst at innvandrere fra Øst-Europa betaler mindre i skatt, og ikke at de mottar mer i overføringer. Tvert i mot mottar de *mindre* i overføringer per person enn alle de andre innvandrergruppene, og de gjør det så å si i alle aldersgrupper. I utgangspunktet er dette et godt tegn, men bildet må modifiseres: En stor andel av disse innvandrere har foreløpig vært her så kort tid at de i realiteten ikke vil ha full tilgang til en beløpsmessig viktig yttelse som uførepensjon, eller for den

saks skyld arbeidsavklaringspenger. Dette er ytelser som krever flere års botid og/eller «trygdeerfaring» før de er aktuelle. Alderspensjon kommer i samme kategori. EØS-innvandrerne kan dermed vise en høyere tilbøyelighet til å motta livsoppholdsytelser om noen år. Dersom vi skal dømme ut fra erfaringene med innvandrerne fra Pakistan, Tyrkia mv. som kom på 1970-tallet, kan dette gi seg store utslag. I den andre retningen trekker at de kan ventes å få noe økt yrkesinntekt etter hvert som de har bodd her lenger. Det er også en rekke andre virkninger vi ikke tar hensyn til, som at barna deres medfører utgifter nå, men inntekter senere, og at vi ikke tar hensyn til alle utgifts- og inntektskomponenter. Vi velger likevel å konkludere slik: Innvandrerne fra EØS-landene i Øst-Europa bidrar noe mindre positivt til de offentlige budsjettene i Norge enn de innfødte, og forskjellene vil antakelig være større om noen år.

Innvandrerne fra EØS utenom Norden og Øst-Europa bidrar noe mer positivt enn innfødte når vi ikke justerer for at flere av innvandrerne er i yrkesaktiv alder enn de innfødte, mens bidraget ser ut til å være rimelig likt når vi går inn i de ulike aldersgruppene: Innvandrerne mottar mindre i ytelser, og dette motvirks bare delvis av at de også betaler mindre i skatt. Innvandrerne fra Norden bidrar mest positivt av alle gruppene, også mer enn de innfødte. Dette gjelder også dersom vi avgrensner analysen til personer i yrkesaktiv alder.

Innvandringens omfang og sammensetning – arbeid og trygd

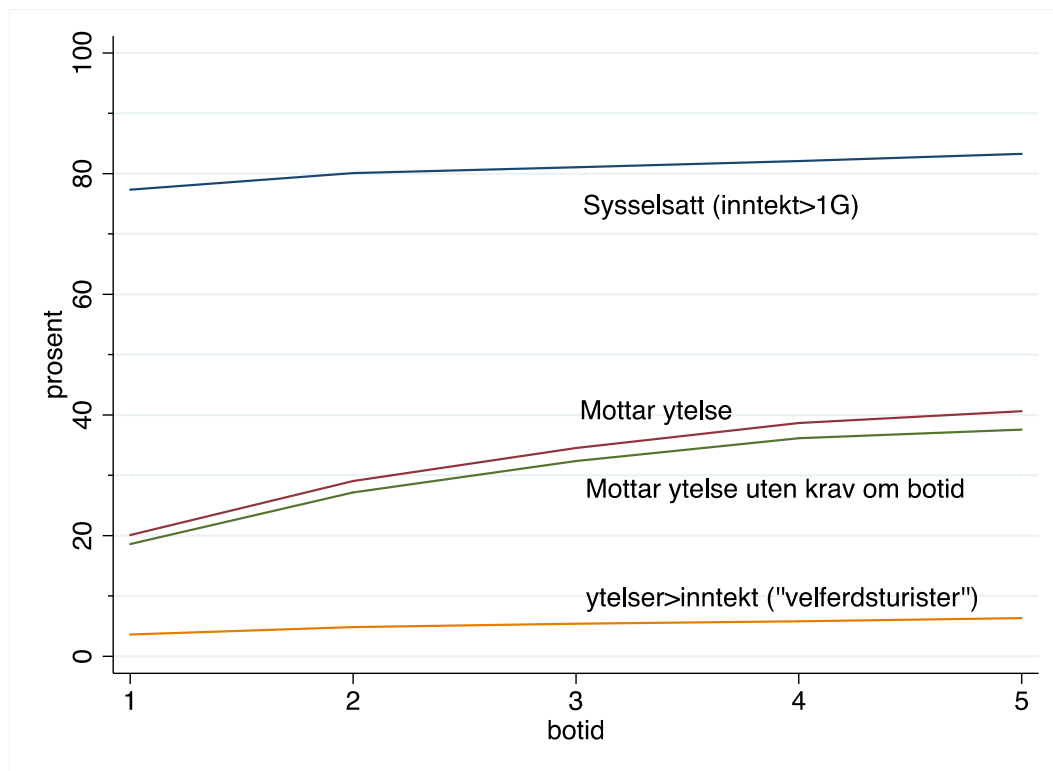
Innvandringens konsekvenser for de offentlige finansene bestemmes grovt sagt av hvor mange de er, hvordan de tilpasser seg i arbeidsmarkedet, og hvorvidt de mottar trygdeytelser fra det offentlige. Vi gjennomfører en omfattende kartlegging av innvandringens omfang og sammensetning, og innvandrernes arbeidsmarkedstilpasning og trygdemottak, basert på koblede individdata fra SSB for perioden 1994-2014, med vekt på 2002-2014. Kartleggingen viser variasjoner med landbakgrunn, der vi tar for oss de største avsenderlandene Polen, Sverige, Litauen, Tyskland og Romania. Innenfor hver landbakgrunn vises variasjoner med kjønn og alder. Arbeidsmarkedsutfall og trygdemottak vises i år to etter ankomst, for å få frem innvandrernes tilpasninger raskt etter at de kommer hit, og for å åpne for at innvandrerne kan tilpasse seg ulikt avhengig av når i perioden de kom. I tillegg viser vi hvordan utfallene varierer med botid de første fem årene etter ankomst, siden bildet i år to ikke nødvendigvis fanger opp hva som skjer når innvandrerne mister den første jobben, alternativt klatrer høyere i arbeidslivet.

Figuren under oppsummerer hovedtrekkene. Om lag 80 pst. av innvandrerne er sysselsatt, definert som å ha en yrkesinntekt per år på minst 1 G. Sysselsettingsandelen ligger rundt dette nivået for alle de viktigste avsenderlandene. Den er gjennomgående høyere blant menn enn blant kvinner, men kjønnsforskjellene er større blant for eksempel polakker enn blant litauerne.

Andelen som mottar en trygdeytelse øker fra om lag 20 pst. til om lag 40 pst. i løpet av de fem første årene etter ankomst. Så å si alt dette er ytelser som ikke stiller særskilte krav til botid, dvs. i praksis barnetrygd, kontantstøtte, dagpenger og sykepenger. Barnetrygd er den ytelsen det i særklasse er vanligst å motta. Dette er også den ytelsen som normalt er lavest. For de andre ytelsene varierer bildet noe med avsenderland. Et gjennomgående funn er likevel at det er vanligere å motta både kontantstøtte, dagpenger og sykepenger blant innvandrerne fra Polen, Litauen og Romania enn blant de fra Sverige og Tyskland.

Selv om mange mottar trygd, er det ikke mange som mottar mer i trygd enn i yrkesinntekt, se den nederste linjen i figuren. Dette har sammenheng med at så mange av trygdemottakerne mottar barnetrygd, som ikke står i veien for fulltids arbeid.

Figur: Arbeidsmarkedstilpasning og trygdmottak, EØS-innvandrerne som kom 2002-09



Komplekst regelverk og manglende registrering vanskeliggjør tolkningene

I arbeidet med å tolke funnene i denne rapporten har vi på flere punkter måttet konstatere at «vi kommer hit, men ikke lenger». Dette har å gjøre med flere forhold som til dels griper inn i hverandre, og gjør en analyse av EØS-innvandringen svært komplisert. Det er ikke en del av mandatet for dette oppdraget å gi en fullstendig oversikt over regelverket, men en viss oversikt er nødvendig for å kunne tolke resultatene.

Registerdataene fra SSB omfatter bare deler av EØS-innvandringen. Grunnlaget for registrering i SSBs befolkningsdata er registrering i folkeregisteret. For EØS-innvandrerne krever registrering i folkeregisteret bl.a. at en har til hensikt å bo i Norge i minst seks måneder. Innvandrere på korttidsopphold er dermed ikke med i registrene. Disse personene utgjør et betydelig antall: I perioden 2004-14 utgjorde voksne EØS-innvandrere på korttidsopphold (personer med D-numre) 185 000 personer ifølge SSB.

Langt de fleste av innvandrerne på korttidsopphold har etter det vi forstår rett til norske velferdsytelser. Dette følger dels av muligheten til å bli medlem i den norske folketrygden gjennom arbeid, og ikke bare botid, og dels av trygdeforordningen i EØS-avtalen. Trygdeforordningen innebærer dessuten at EØS-innvandrere – både de som er registrert i SSBs data og ikke – kan motta flere ytelser umiddelbart etter ankomst, evt. etter én dags arbeid. Samtidig har vi ikke grunnlag for å si hvor mange innvandrere dette dreier seg om, eller hvordan de skiller seg fra de vi har med i våre data. Vi vet dermed ikke hvor representative våre funn er. Det kan være at innvandrerne på korttidsopphold nærmest uten unntak er sysselsatt og så reiser hjem uten å ha mottatt en krone av den norske stat. I så fall bidrar innvandrerne mer enn det vi fanger opp.

Resultatene våre er dermed usikre. Likevel mener vi å ha grunnlag for å konkludere slik vi gjør: Innvandringen fra EØS-landene er ikke velferdsturisme, men kan likevel vise seg å utgjøre en belastning for de offentlige budsjettene.

1. Innledning

1.1 Høy innvandring med usikre konsekvenser

Utvidelsene av EØS-området fra 2004 førte til en kraftig økning i innvandringen til Norge, særlig fra Polen, Litauen og Romania. I perioden 2005–2014 utgjorde den samlede nettoinnvandringen fra EU-landene 201 000 personer. Dette gir et gjennomsnitt på 20 100 personer per år, mot 4 000 personer per år i perioden 1994–2004. Ved inngangen til 2016 bodde det 327 000 EØS-innvandrere i Norge. Sammen med 33 000 etterkommere av EØS-innvandrere, utgjorde dette 6,9 pst. av totalbefolkningen.¹ Innvandrere på korttidsopphold og enkelte andre grupper kommer i tillegg til disse tallene. Det meste av EØS-innvandringen er arbeidsinnvandring, men en del kommer for studier og familiegjenforening.

Norge har også i tidligere perioder mottatt svært mange arbeidsinnvandrere. Tilstrømmingen fra Sverige var for eksempel betydelig også fra 1800-tallet og frem til ca. 1920, og igjen tidlig på 1990-tallet.² Pakistan og Tyrkia var viktige avsenderland fra 1960-tallet til innvandringsstoppen i 1975. Innvandringen fra de nye EØS-landene etter 2004 minner om disse tidligere bølgene ved at mange av innvandrerne er ufaglærte, eller lite spesialiserte. Det kan dermed være noe å lære av de tidligere erfaringene. Samtidig har EØS-innvandrerne større rettigheter til velferdsytelser enn innvandrerne fra Pakistan og Tyrkia, gjennom EØS-avtalen. Innvandrerne fra de nye EØS-landene skiller seg også fra svenskene, bl.a. ved større språklige utfordringer. Det er dermed ikke opplagt hva som vil være konsekvensene av EØS-innvandringen, verken på kort eller lang sikt.

På kort sikt kan vi vente at de positive konsekvensene dominerer. Den aller første tiden etter ankomst vil nær samtlige være i arbeid per definisjon. Dette gir *økt verdiskaping* for landet som helhet. Med mindre arbeidsinnvandrerne fortrenger andre arbeidstakere i stort monn, gir det også *økt verdiskaping per innbygger*. Selv om økt innvandring gir flere å dele på, øker verdiskapingen med mer enn antall innbyggere. Innvandrere som kommer som voksne, vil dessuten normalt ha fått sin utdanning i hjemlandet: Norge kan dermed høste fruktene av et annet lands innsats.

Samtidig gir økt innvandring flere å dele oljeformuen på. Oljefondet gjør det mulig for Norge å holde et høyere nivå på de offentlige utgiftene og/eller et lavere nivå på skatte- og avgiftsinntektene, slik at den gjennomsnittlige nordmannen uten oljeinntektene kan sies å utgjøre en *netto kostnad* over statsbudsjettet. Dette er viktig å ha med seg i vurderingen av hva som utgjør en «rimelig» netto kostnad for innvandrerne.

Innvandring har også andre konsekvenser som kan tre inn på kort sikt, av ulik art. Holden III-utvalget påpeker at EU-utvidelsen i 2004 er den hendelsen som i størst grad påvirket forholdene i det norske arbeidsmarkedet i tiåret etterpå.³ Arbeidsinnvandringen har for eksempel påvirket lønnsfastsettelsen og oppbyggingen av humankapital⁴, og gitt lavere lønnsvekst i de næringene som sysselsetter flest innvandrere.⁵ I tillegg kommer konsekvenser for lokalmiljøer, boligpriser

¹ Tallene for 1994-2014 er hentet fra vår egen kartlegging, se kap. 3. Tallene for 2016 er hentet fra SSBs hjemmeside: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef>, sett 10. august 2016.

² Store norske leksikon, under "Norsk innvandringshistorie".

³ NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi, kap. 6.

⁴ Se for eksempel Marianne Røed og Pål Schøne (2013): «Immigration and Native Investments in Human Capital», *Nordic Economic Policy Review* 1/2013:105-130.

⁵ Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum, Marianne Røed og Pål Schøne (2014): «Immigration Wage Effects by Origin», *Scandinavian Journal of Economics* 116 (2):356-393. Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum (2013) «Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår» *Samfunnsøkonomen* 127(3): 18-29.

mv. Det finnes også en internasjonal litteratur¹ som analyserer positive virkninger av innvandring, som økt produktivitet² og innovasjon.³

På lengre sikt er konsekvensene av innvandring mer usikre. Hvis vi begrenser oss til å se på konsekvensene for de offentlige budsjettene, kan vi riktignok grovt sett si at:

- Innvandrere som arbeider og flytter ut av landet når arbeidet er ferdig, gir en klar netto gevinst.
- Innvandrere som raskt mister arbeidet og blir i Norge som trygdemottaker, gir en klar netto kostnad.
- Innvandrere som henter inn familien og blir i landet resten av livet, og som tilpasser seg i arbeidsmarkedet og mottar velferdsytelsen som en gjennomsnittlig innfødt, vil gi omtrent samme bidrag som innfødte, men med tillegg for at et annet land allerede har tatt kostnadene ved deres utdanning mv.

Det er rimelig å anta at alle disse typene – og mellomvariantene – er representert i EØS-innvandringen etter 2004. Vi vet allerede en del om hvordan EØS-innvandrerne faktisk har tilpasset seg i arbeidsmarkedet og velferdssystemet, og hvor lenge de velger å bli. Vi kan også utlede noe fra tilpasningen til innvandrere som kom hit før dem. Viktige spørsmål står likevel ubesvart, og formålet med denne rapporten er å besvare noen av dem.

1.2 Mandatet for oppdraget

Oppdraget ble utlyst av Arbeids- og sosialdepartementet i mai 2015, men følgende bakgrunn:

Det har fra flere hold og over lengre tid blitt uttrykt bekymring for at kombinasjonen av adgangen til å flytte mellom medlemsland og de betydelige forskjellene i velferdsordninger og gjennomsnittlig levestandard mellom medlemslandene i et stadig voksende EU/EØS, vil føre til såkalt "velferdsturisme". På denne bakgrunn er det ønskelig å se nærmere på innvandringen til Norge fra de andre EØS-landene.

Oppdraget omfatter å:

1. Kartlegge omfanget av innvandringen fra 1994 og frem til i dag, samt sammensetningen av innvandringen med hensyn på statsborgerskap, alder, kjønn og utdanning.
2. Kartlegge arbeidsmarkedssituasjonen for innvandrerne, herunder hvor mange som finner arbeid i Norge, i hvilke bransjer og med hvilke stillingspøst. er og lønnsnivåer.
3. Kartlegge innvandrernes mottak av norske velferdsytelser under oppholdet i Norge.
4. Vurdere om, og eventuelt i hvilken utstrekning, innvandringen fra andre EØS-land har ført til, eller må antas å ville føre til, "velferdsturisme".
5. Vurdere innvandringens virkning på de offentlige budsjettene.

Oppdraget er avgrenset til kun å omfatte innvandring fra EØS-området.

¹ Se David Card og Giovanni Peri (2016): «Immigration Economics: A Review» for referanser.

² Giovanni Peri 2012: "The Effect of Immigration on Productivity: Evidence from US States." Review of Economics and Statistics 94(1): 348–358.

³ Jennifer Hunt og Marjolaine Gauthier-Loiselle (2010): "How Much Does Immigration Boost Innovation?" American Economic Journal: Macroeconomics 2(2): 31–56.

1.3 Hva er velferdsturisme?

Termen velferdsturisme (engelsk «benefit tourism») ble opprinnelig brukt i debatten om hva som ville være konsekvensene av å utvide EU med ti nye land i 2004. Bekymringen var at mange fra disse landene ville utnytte retten til fri mobilitet ved å flytte til de gamle EU-landene for å nyte godt av deres velferdsordninger. Denne debatten utgjør en sentral del av bakgrunnen for dette prosjektet, jf. mandatet som referert over.

Vi definerer velferdsturisme slik:

Velferdsturisme er innvandring som har som formål å oppnå økt velferd gjennom trygd, snarere enn gjennom arbeid.¹

Velferdsturisme kan ikke identifiseres med sikkerhet. Det er umulig å avdekke hva som er innvandrernes sanne *motivasjon* for å velge å utvandre, og dernest for å velge akkurat Norge som mottakerland. Normalt er motivasjonen sammensatt: Mange innvandrere kan nok inkludere muligheten for å få trygd som en motiverende *faktor*, men dette betyr ikke at de er fast bestemt på å søke seg mot trygd. Kan hende er tanken å forsøke seg i arbeidslivet, men at muligheten for å få trygd gjør det mindre viktig å lykkes. Andre trekk ved Norge kan dessuten være minst like innvandringsmotiverende som de generøse velferdsytelsene: En sammenpresset lønnsstruktur gir relativt sett gode inntektsmuligheter for lavkvalifiserte. Trygge oppvekstvilkår, ren luft og et godt barnehage- og skoletilbud gjør det til et attraktivt land for familier.

I tillegg er det selvfølgelig mange andre mulige årsaker til at innvandrere mottar trygd enn arbeids-uvilje. For arbeidsinnvandrerne fra Pakistan og Tyrkia som kom på 1970-tallet, er for eksempel bransjetilknytning og kvalifikasjoner trukket frem, se avsnitt 2.2. En annen mulig årsak er manglende tilgang til norskopplæring.²

Vi mener at begrepet velferdsturisme er problematisk: Det gir inntrykk av en målrettethet og letthet som neppe stemmer overens med virkeligheten. I realiteten må det antas at motivasjonen for å flytte til et bestemt land typisk er sammensatt (dvs. ikke bare handler om «velferd»), og at beslutningen om å flytte fra hjemlandet sjelden er enkel (dvs. minner lite om «turisme»). I tillegg er det et poeng at migrasjon for å ta del i et annet lands velferd faktisk er fullt forståelig ut fra individets synspunkt: Mennesket vil det som er best for seg selv og sin familie. Velferdsturisme kan dermed ses som en naturlig konsekvens at det er store forskjeller mellom land, mens mennesker vil det samme overalt.

I vårt forsøk på å avdekke omfanget av velferdsturisme til Norge bruker vi flere empiriske strategier, og der funnene ses i sammenheng med økonomisk teori og kjennetegn ved det norske velferds-systemet. Vi operasjonaliserer først definisjonen av velferdsturisme som følger:

En velferdsturist er en person som i løpet av det andre året etter ankomst har mottatt mer i velferdsytelser enn i arbeidsinntekt.

Dernest ser vi på hvor stor andel den offentlige støtten utgjør av innvandrernes samlede inntekt, dvs. summen av yrkesinntekt og velferdsytelser. Til sist undersøker vi hvor raskt innvandrerne begynner å motta en gitt ytelse etter at de har fått tilgang til den.

Velferdsturisme gir negative konsekvenser for de offentlige finansene. Konsekvensene kommer per definisjon raskt. De kan også være *vedvarende*, siden det må antas å være ekstra krevende å få umotiverte personer tilbake i arbeid. Samtidig kan innvandring ha store negative konsekvenser for de offentlige finansene uten at noe av den skjer som velferdsturisme. Dette vil for

¹ Ordet «velferd» er her altså brukt i sammenheng med velferdsordninger, og det faller utenom prosjektet å analysere migrantenes betydelige økning i velferd i vid forstand, i betydningen velvære.

² Marko Valenta (2009): «De perfekte gjestearbeidere? Arbeidsinnvandrere i økonomiske nedgangstider», Søkelys på arbeidsmarkedet 3/2009.

eksempel være tilfelle der innvandrernes sysselsetting de første årene er høy, men deretter faller markert samtidig som at andelen med trygdeytelser vokser.

Innvandringens konsekvenser for de offentlige finansene er sammensatte. Ideelt sett bør et slikt regnestykke ta hensyn til alle *direkte* virkninger på offentlige utgifter og inntekter, og *indirekte, ofte dynamiske* virkninger, både på kort og lang sikt. I praksis er det nødvendig å gå mer skjematisk frem. Vi beregner nettobidraget for de EØS-innvandrerne som er i Norge i *et gitt år* (2013) og får dermed frem livsløpskonsekvensene for disse innvandrerne.

1.4 Oppbygningen av rapporten

Rapporten er bygget opp som følger. Kapittel 2 gir det teoretiske bakteppet, med en gjennomgang av forskning om velferdsturisme og konsekvensene av innvandring for de offentlige finansene, samt en beskrivelse av den norske velferdsmodellen. Kapittel 3 tar for seg omfanget og sammensetningen av EØS-innvandringen etter 1994 og ser denne i lys av de endringene som har vært i form av EØS-utvidelser og konjunkturer i denne perioden. Kapitlet gjør også rede for hvilke innvandrere som er med i SSBs befolkningsdata og ikke, siden det er disse som utgjør grunnlaget for de videre analysene. Kapittel 4 går igjennom regelverket for EØS-innvandrerens adgang til arbeidsmarkedet og velferdsytelsene i Norge og gir en detaljert beskrivelse av innvandrernes arbeidsmarkedstilpasning og mottak av velferdsytelser. Kapittel 5 analyserer hvorvidt noe av EØS-innvandringen kan betegnes som velferdsturisme. Kapittel 6 beregner EØS-innvandringens konsekvenser for de offentlige finansene.

2. Teoretisk bakteppe

2.1 Internasjonal forskning om valg av innvandringsland

Den finnes en forholdsvis omfattende internasjonal forskningslitteratur om hvordan innvandrere tilpasser seg i arbeidsmarkedet og velferdssystemet der de kommer. Derimot finnes det få arbeider som eksplisitt tar for seg deres motivasjon for valg av innvandringsland. Den empiriske litteraturen som finnes, dreier seg dessuten i liten grad om EØS-innvandring, se særskilt omtale av denne i avsnitt 2.4.

Velferdsturisme har vært debattert og forsket på uavhengig av EU både før og etter 2004. I forskningen omtales det gjerne som «welfare migration» eller «welfare magnet hypothesis». Essensen er likevel den samme: Migrasjon kan være motivert av muligheten til å utnytte andre lands velferdssystemer.

Hypotesen om at noen land tiltrekker seg trygdemottakere («the welfare magnet hypothesis»), ble først fremmet i forskningslitteraturen i Borjas (1999).¹ Hypotesen tar utgangspunkt i at innvandrere, som andre, gjør sine valg ut fra et ønske om nyttemaksimering, der inntekten spiller en stor rolle. Når de skal velge et land å bosette seg i, vil de legge vekt på hva som gir dem selv høyest inntekt. Personer som vet at de vil ha høy sannsynlighet for å motta trygd, vil velge et land med generøse velferdsytelser. Dermed vil innvandrere på trygd være sterkere representert i land med generøse velferdsytelser enn i andre land. Borjas finner empirisk støtte for denne hypotesen gjennom en undersøkelse av de amerikanske statene.

Senere forskning har gått nærmere inn i hvilke innvandrere som responderer sterkest på ulikheter i mottakerlandenes velferdsytelser, og har særlig lagt vekt på innvandrernes kvalifikasjoner. For eksempel Boeri (2009)² og Razin og Wahba (2011)³ peker på at lavt kvalifiserte vil ha mer å vinne på å velge et land med generøse ytelser enn høyt kvalifiserte, siden de kan forvente å få mer igjen for hver skattekrone de betaler. Boeri peker også på at lavt kvalifiserte vil være mindre negative til høye skatter, siden skattesystemene typisk er progressive og lavkvalifiserte dermed betaler forholdsvis lite. For en nærmere oversikt over den internasjonale litteraturen om trygdemotivert innvandring, viser vi til Giulietti og Wahba (2012).⁴

Muligheten til å få trygd påvirker ikke bare hvilke innvandrere som kommer, men også hvem som velger å bli. En norsk undersøkelse av innvandrerne som kom på 1990-tallet, viser at dem som mottar trygd, har en betydelig høyere sannsynlighet for å velge å bli i Norge, enn de som klarer å forsørge seg selv.⁵ Dette gjelder både flyktninger, innvandrere på familiegjenforening og arbeidsinnvandrere. Nyere analyser tyder på at det samme kan bli tilfellet for innvandringen fra de nye EØS-landene, se neste avsnitt.

¹ George J. Borjas (1999): «Immigration and Welfare Magnets», *Journal of Labor Economics* 17(4).

² Tito Boeri (2009): «Immigration to the Land of Redistribution», IZA DP No. 4273.

³ Assaf Razin og Jackline Wahba (2011): «Welfare Magnet Hypothesis, Fiscal Burden and Immigration Skill selectivity», NBER WP 17515.

⁴ Corrado Giulietti og Jackline Wahba (2012): «Welfare Migration», IZA Discussion Paper 6450.

⁵ Se bl.a. Tyra Ekhaugen (2005): «Immigrants on Welfare: Assimilation and Benefit Substitution», Memorandum 18/2005 fra Økonomisk Institutt, UiO. Også SSB har sett på årsaker til at norske innvandrere utvandrer, se: Terje Skjerpen, Lasse Sigbjørn Stambøl og Marianne Tønnessen (2015): «Utvandring blant innvandrere i Norge. Del 1: Litteraturstudie, makroanalyse og regionale mønstre», SSB-rapport 17/2015. Det ser ut til at sammenhengen mellom utvandring og stønadsmottak/sysselsetting vil komme i oppfølgeren til denne rapporten.

2.2 Den norske velferdsmodellen og innvandringen

Det er fortsatt stor usikkerhet om hvordan innvandrerne fra de nye EØS-landene etter 2004 vil tilpasse seg i det norske arbeidsmarkedet og velferdssystemet på sikt. Deres *kortsiktige* tilpasninger blir løpende belyst gjennom offentlig statistikk og er også analysert bl.a. av Holden III-utvalget, som nevnt over. På *lang sikt* vil innvandringens konsekvenser for norsk økonomi avhenge særlig av:

- om de lykkes å få varig fotfeste i arbeidsmarkedet
- hvordan yrkesinntekten deres utvikler seg
- i hvor stor grad de belaster det norske velferdssystemet
- om de velger å hente inn/stifte familie
- hvilke innvandrere som gjenutvandrer

Alle disse forholdene vil avhenge av velferdssystemet og/eller arbeidsmarkedet i mottakerlandet. Dette innebærer at erfaringene fra andre land har begrenset relevans når det gjelder å forutsi de langsiktige konsekvensene av innvandring for Norge. Vi konsentrerer oss derfor om den norske kunnskapen i dette avsnittet.

2.2.1 Den norske velferdsmodellen

Den norske velferdsmodellen oppsummerer de strukturelle sidene ved arbeidsmarkedet, velferdssystemet og skattesystemet i Norge. Samspillet mellom den norske velferdsmodellen og migrasjonen til Norge er drøftet i Brochmannutvalgets utredning NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens fremtid*. Brochmannutvalget fremhever følgende trekk ved den norske velferdsmodellen¹:

- Et mål for staten om å bidra til høy yrkesdeltakelse, bl.a. gjennom vektlegging av gratis offentlig utdanning og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk.
- Et velregulert arbeidsliv og trepartssamarbeid med sterke arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner.
- Et i hovedsak skattefinansiert offentlig velferdstilbud av høy kvalitet, herunder helse- og omsorgstjenester og utdanningstilbud, med høy grad av rettighetsfesting og som benyttes av de fleste.
- Et godt utbygd og universelt velferdssystem med relativt sjenerøse overføringer ved arbeidsledighet, sykdom, uførhet og alderdom.
- En omfattende familiepolitikk som fremmer likestilling mellom kjønnene.

Utvalget understreker at velferdsmodellens bærekraft krever høy yrkesdeltakelse: Godt utbygde, sjenerøse og skattefinansierte tjenester og ytelser forutsetter stabile offentlige finanser. Lav yrkesaktivitet påfører den norske økonomien et dobbelt tap: Tap av skatteinntekter og økte utgifter. Innvandring av lavt kvalifiserte personer som er vanskelige å sysselsette, kan utgjøre en betydelig utfordring. Samtidig peker utvalget på muligheten for at det nettopp er slike innvandrere som kan bli tiltrukket av den norske modellens kombinasjon av høye minstelønninger og sjenerøse velferdsytelser.

For innvandrere fra de nye EU-landene vil de norske velferdsytelsene oppleves som sjenerøse både fordi nivået er vesentlig høyere enn i hjemlandet og fordi ytelsene i stor grad er eksportable, dvs. mulige å ta med og/eller sende ut av landet. Som vist i Tabell 2.2, er norske dagpenger typisk 7–15 ganger så høye som dagpengene i de viktigste nye EU-landene. Innvandrernes dagpenger i Norge er da beregnet ut fra hva de faktisk mottar, jf. at inntektsgrunnlaget varierer med landbakgrunn. De norske dagpengene er også 4–5 ganger så høye som *lønnene* i hjemlandet.

¹ NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon – den norske modellens fremtid, s. 24.

Dette er et eksempel på at det kan være svært lønnsomt for nye EØS-borgere å eksportere norske velferdsytelser. Dagpenger er etter regelverket eksportable bare i tre måneder, men fraværet av kontroll gjør at det i praksis er mulig å gjøre det over lengre perioder. Problemstillingen er enda mer aktuell for barnetrygd og kontantstøtte, da disse også kan utbetales for barn som bor i hjemlandet. Både dagpenger, sykepenger, barnetrygd og kontantstøtte kan for øvrig utbetales til innvandrere nærmest umiddelbart etter ankomst. Regelverket for enkeltytelsene omtales nærmere i avsnitt 4.2.

Tabell 2.1 Dagpenger og lønnsinntekt per måned i Norge og avsenderland, euro, 2010.

	I hjemlandet		I Norge	
	Dagpenger	Lønnsinntekt	Dagpenger	Lønnsinntekt
Polen	223	754	1 689	3 353
Litauen	188	561	1 579	3 224
Latvia	411	684	1 686	3 282
Sverige	1 545	3 217	2 067	4 432
Danmark	2 188	4 208	1 891	3 344

Kilde: Bratsberg og Røed (2015).

Note: Beløpene angir dagpenger og lønnsinntekt (dvs. ikke næringsinntekt) per måned, omregnet til euro ved bruk av gjennomsnittlig valutakurs for 2010. Opplysningene for avsenderlandene er hentet fra OECD iLibrary og OECD Social and Welfare Statistics. Opplysningene for Norge er beregnet av artikkelforfatterne.

2.2.2 Innvandrernes langsiktige tilpasninger i arbeidsmarked og velferdssystem

Frischsenteret har i flere artikler gjennomført analyser av innvandreres tilpasning på arbeidsmarkedet og i velferdssystemet. I Bratsberg og Røed (2015)¹ analyseres tilpasningene for to innvandrergupper: de som kom fra Pakistan, Tyrkia mv. før innvandringsstoppen i 1975, og de som kom fra de nye EU-landene etter 2004. Begge gruppene sammenliknes med vestlige innvandrere og norskfødte.

Innvandrerne fra Pakistan og Tyrkia blir fulgt gjennom hele sin yrkesaktive alder. Sysselsettingsandelen deres var høy de første 10–15 årene etter ankomst, men sank deretter raskt til rundt 60 pst. etter 20 års botid, og til 35 pst. etter 30 år. Vestlige innvandrere hadde derimot en sysselsettingsandel på linje med norskfødte. Uføreandelen speiler dette: I 2014 mottok 60 pst. av innvandrerne fra Pakistan og Tyrkia uførepensjon, mot bare 20 pst. av de vestlige innvandrerne.

Forskjellene i yrkesaktivitet fremgår tydelig av Tabell 2.2, som viser andelen år som sysselsatt gjennom yrkesaktiv alder (her 25-66 år) og gjennomsnittlig yrkesinntekt for innvandrere fra Pakistan og Tyrkia, samt innfødte. Sysselsetting er definert som å ha en inntekt over 1 G, mens gjennomsnittlig yrkesinntekt omfatter også de som ikke var sysselsatt. Vi ser at mennene fra Pakistan/Tyrkia i gjennomsnitt var yrkesaktive 62 pst. av årene i yrkesaktiv alder, mot 86 pst. for nordmenn. Forskjellene er enda større for kvinner, med 22 pst. og 68 pst. Det samme mønsteret ser vi for inntekt, der yrkesinntekten for kvinnelige innvandrere fra Pakistan og Tyrkia bare var 25 pst. av yrkesinntekten for de norske kvinnene.

Innvandrerne fra Pakistan og Tyrkia skiller seg også ut ved at de i stor grad blir værende i Norge: Blant de innvandrerne som kom på 1970-tallet, var tre av fire fortsatt i Norge i 2013, mot én av

¹ Bernt Bratsberg og Knut Røed (2015): "The Nordic welfare model in an open European labor market", Nordic Economic Policy Review, Vol. 2/2015.

fire av innvandrerne fra Norden og Vest-Europa for øvrig. Dette altså selv om innvandrerne fra Pakistan og Tyrkia presterte langt dårligere i arbeidsmarkedet.

Tabell 2.2 Yrkesaktivitet og -inntekt for innvandrere og innfødte

	Menn		Kvinner	
	Pakistan/ Tyrkia	Innfødte	Pakistan/ Tyrkia	Innfødte
Andelen år sysselsatt, 25-66 år	61,9 pst.	85,5 pst.	21,9 pst.	68,0 pst.
Yrkesinntekt per år, 2012-kroner	177 791	328 464	43 737	176 772

Kilde: Bratsberg og Røed (2015)

Bratsberg og Røed peker på flere mulige årsaker til hvorfor det gikk som det gikk med innvandrerne som kom fra Pakistan og Tyrkia på 1970-tallet:

- Konjunkturerffekter: Mange av innvandrerne ble opprinnelig ansatt i bransjer som var for nedadgående og konjunktursensitive, og ble dermed rammet hardere enn innfødte av nedgangskonjunkturen på 1980-tallet.
- Svake språkkunnskaper og andre kvalifikasjoner gjør det vanskeligere å få nytt arbeid.
- Utformingen av trygdeytelsene svekker insentivene til å finne nytt arbeid: Høye kompensasjonsgrader for personer med lav inntekt og tilleggsetelser for barn og ektefeller, gir særskilt høye ytelser for en del av disse innvandrerne.
- Høyere levestandard i Norge med trygd enn i hjemlandet med yrkesinntekt, svekker insentivene til å reise hjem.

Vi oppsummerer som følger: De jobbene innvandrerne fikk, innvandrerens egne kvalifikasjoner og utformingen av det norske velferdssystemet bidro til at en større andel av innvandrerne fra Pakistan og Tyrkia enn av innfødte på lang sikt svekket de offentlige finansene gjennom lavere yrkesaktivitet og inntekt, og høyere mottak av velferdsytelser. Imidlertid gjør ikke Bratsberg og Røed noe forsøk på å regne ut hvorvidt innvandrerens bidrag over livsløpet var positivt eller negativt. Velferdssystemet bidrar også til at de velger å bli i Norge selv etter at de har mistet arbeidet.

Vil det samme gjelde EØS-innvandrerne som kom etter 2004? Bratsberg og Røed (2015) undersøker utviklingen i sysselsetting, inntekt, mottak av dagpenger og gjenutvandring frem til 2014 for de innvandrerne fra som ankom i 2005–08, og skiller mellom Norden, EU-8 (landene som ble med i EU i 2004) og EØS for øvrig. Sysselsettingen er høy for alle grupper, selv om EU 8-innvandrerne har en tydeligere dipp under finanskrisen. For kvinner ligger EU 8-innvandrerens sysselsetting under de nordiske rett etter ankomst, men beveger seg så opp mot nær samme nivå etter ti år. Inntektene til EU 8-innvandrerne er betydelig lavere enn for de andre gruppene, og langt flere mottar dagpenger.

EU 8-innvandrerne velger dessuten i langt mindre grad å gjenutvandre enn de andre gruppene: 70-80 pst. av EU 8-innvandrerne bodde fortsatt i Norge ti år etter ankomst, mot 40 pst. av de nordiske innvandrerne og 50-60 pst. av innvandrerne fra EØS for øvrig. Andelene avhenger av kjønn: Blant EU 8-innvandrerne er det flere kvinner enn menn som blir, mens det er omvendt for EØS for øvrig. Forskjellene er små for de nordiske.

Fra dette oppsummerer vi at:

1. Strukturelle trekk ved det norske velferdssystemet og forskjeller i levestandard mellom land gir lavkvalifiserte innvandrere fra fattigere land svakere insentiver til å arbeide og sterkere insentiver til ikke å utvandre dersom de mister jobben.

2. Innvandringen fra Pakistan og Tyrkia medførte på lang sikt store kostnader som ble belastet de offentlige finansene i Norge.
3. Innvandringen fra de nye EØS-landene minner foreløpig så mye om innvandringen fra Tyrkia og Pakistan at det er fare for at også den vil kunne medføre store kostnader for de offentlige finansene på lang sikt.

I vår rapport bygger vi ut bildet av EØS-innvandrerne tilpasning på flere måter: Vi undersøker også senere ankomstkohorter enn 2005–08, og får dermed med oss flere innvandrergupper enn de polakkene som dominerer Frischsenterets analyse. Vi undersøker også flere trekk ved arbeidsmarkedstilpasningen og går igjennom et mer omfattende sett av offentlige ytelser.

2.3 Hvorfor velferdsturisme er viktig

Velferdsturisme, dvs. *innvandring som har som formål å oppnå økt velferd gjennom trygd, snarere enn gjennom arbeid*, kan ha store konsekvenser for mottakerlandet. Vi tar her for oss de tre vi antar er viktigst: Velferdsturisme kan i) svekke de offentlige finansene. Dette kan i sin tur gi ii) økt innvandrings skepsis og iii) svekket bærekraft for samfunnsmodellen. Også innvandring som ikke er trygdemotivert, kan ha slike konsekvenser, men trygdemotivasjon *forsterker* dem.

Innvandrere på trygd svekker de offentlige budsjettene i mottakerlandet: Utgiftene til velferdsytelser øker, uten at inntektene fra skatter og avgifter øker tilsvarende. Dersom innvandringen skjer som velferdsturisme, forsterkes problemet: Personer som *ikke ønsker* å arbeide er vanskeligere å få i arbeid gjennom kurs, tiltak, sanksjoner mv. enn de som *ønsker* det.

Dersom innbyggerne i et land oppfatter at innvandrere kommer dit for å motta trygd snarere enn å arbeide, kan dette føre til mer negative holdninger til innvandring: Det er grunn til å tro at majoritetsbefolkningens syn på innvandring i utgangspunktet er bestemt ut fra *gjennomsnittsbetraktninger* om innvandrerne: Lave kvalifikasjoner tilsier høyere sannsynlighet for å motta trygd. Dersom de får en tilleggsopplysning om at innvandrerne *ikke ønsker* å arbeide, vil dette antakelig øke skepsisen betydelig. Mer negative holdninger til innvandring kan i sin tur både gjøre integreringen vanskeligere og gi redusert innvandring – men da også av produktive personer landet har behov for.

Holdningene til innvandring i Europa ser ut til å ha endret seg i negativ retning etter EU-utvidelsen i 2004. Boeri (2009) tar for seg holdningene til innvandring i Tyskland, Spania, Frankrike, Storbritannia og Italia i 2002 og 2009. Han finner at majoritetsbefolkningen uttrykker seg mer negativt om hvordan innvandring påvirker landets økonomi og hvordan landet er å bo i mer generelt, og hvorvidt arbeidsledige innvandrere bør sendes ut av landet. Bekymringene er først og fremst knyttet til innvandringens konsekvenser for den offentlige økonomien. Derneft kommer bekymringer omkring fattigdomsproblemer og kriminalitet.

Innvandring kan svekke den norske velferdsmodellens bærekraft, jf. drøfting i avsnitt 2.2. Det er rimelig å anta at trygdemotivert innvandring utgjør en særlig utfordring. Det norske skattesystemet kan tjene som eksempel. Satsene i inntektsskatten er relativt høye, særlig for de med de høyeste inntektene, bl.a. for å kunne finansiere sjenerøse velferdsytelser. Oppslutningen om et slikt system krever at høyinntektsgruppene føler en solidaritet overfor de som mottar velferdsytelsene. Det vil da være belastende dersom det kommer for en dag at mange av mottakerne ikke har til hensikt å arbeide, men spekulerer i å motta ytelsen så raskt som mulig etter ankomst, og typisk før de har bidratt nok inn i statskassen til å dekke opp for eget uttak. Dette kan også være et eksempel på at det ikke nødvendigvis er *antallet* velferdsturister i seg selv, men den *oppmerksomheten* de får i den offentlige debatten, som er det viktige.

Konsekvensene av velferdsturisme omfatter strengt tatt også virkningene av de tiltakene som blir satt inn for å *motvirke* velferdsturisme. Slike tiltak kan omfatte innstramminger i velferdsordnin-

gene, innvandringsreglene eller kravene til aktivisering for ikke-sysselsatte, men også integreringstiltak som offentlig finansiert norskopplæring og subsidiering av barnehage. Vi viser til Brochmann-utvalget og Bratsberg og Røed (2015) for en diskusjon av slike tiltak, og går ikke nærmere inn på dem her.

Et tilgrensende spørsmål er hvorvidt den norske velferdsmodellen *allerede* er endret som følge av innvandringen. Institutt for samfunnsforskning har gjennomført en studie av hvordan de skandinaviske velferdsstatene har tilpasset seg den stadig voksende innvandringen fra etterkrigstiden og frem til 2010.¹ Studien viser at den økende innvandringen først og fremst har gitt seg utslag i en *streng innvandringspolitikk* og en *aktiv integreringspolitikk*. Det har altså vært et ønske om å begrense antallet som får tilgang til de norske velferdsordningene, og å sørge for at de innvandrerne som kommer, i størst mulig grad skal være netto ytere. Velferdsordningene er derimot i liten grad strammet inn.

2.4 Kunnskap om omfanget av velferdsturisme fra EØS

Omfanget av velferdsturisme blant EØS-innvandrere er ikke kjent i dag, verken til Norge eller andre EU-land. Det finnes ingen norske studier som eksplisitt analyserer forekomsten av velferdsturisme til Norge. Internasjonalt er det ikke enighet om det finnes velferdsturisme blant EØS-innvandrere over hodet, eller hvor omfattende den eventuelt måtte være.

Den mest omfattende studien til nå, ser ut til å være den EU-kommisjonen bestilte i 2013.² Konklusjonen her er at velferdsturisme ikke er et problem. Dette er basert på bl.a. følgende funn:

- Ikke-aktive EU-migranter utgjør en «svært liten» andel av den totale befolkningen i EU-landene, stort sett mellom 0,7 og 1 pst. avhengig av land, men høyere i enkelte land.
- Sysselsettingsandelen er like høy blant EU-migrantene som blant innbyggerne for øvrig. Dette er imidlertid ikke justert for at innvandrerne i langt større grad enn majoritetsbefolkningen er i yrkesaktiv alder. Samtidig fremgår det at arbeidsledigheten er høyere blant migrantene.
- De fleste ikke-aktive EU-migranter har arbeidet før de begynte å motta trygd.

Vi mener funnene i denne rapporten ikke gir grunnlag for å konkludere med at velferdsturisme ikke er et problem. For eksempel er det ikke «lite» når ikke-aktive migranter utgjør 1 pst. av befolkningen. Hvis innvandrerandelen er 5 pst., vil det si at 20 pst. av innvandrerne er inaktive. 1 pst. er dessuten her målt som andel av hele befolkningen og ikke av den delen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder, slik at den reelt interessante andelen er enda høyere. Selv om bare en liten andel av disse inaktive skulle være velferdsturister, blir det fort svært mange mennesker.

Også andre har reagert på slutningene i denne rapporten. Da resultatene ble lekket i 2011, slo for eksempel den britiske avisen The Sunday Telegraph opp at hele 600 000 inaktive EU-borgere bodde i Storbritannia, og at kostnaden ved de inaktive EU-borgerne var anslått til 1,5 milliarder pund for helsesystemet (NHS) alene.

2.5 Anvendte metoder for å avdekke velferdsturisme

Velferdsturisme er vanskelig å måle, og det finnes få eksempler på publiserte arbeider som forsøker å måle det. Over har vi gått igjennom den strategien som ble brukt i arbeidet for EU-

¹ Grete Brochmann og Anniken Hagelund (2010): «Velferdens grenser», Universitetsforlaget.

² DG Employment, Social Affairs and Inclusion via DG Justice Framework Contract (2013): "A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence." Final report submitted by ICF GHK in association with Milieu Ltd.

kommisjonen. En slik metode, som tar utgangspunkt i *aggregerte* størrelser for å belyse *individenes* atferd, er imidlertid i beste fall ineffektiv.

En mellomvariant er den som brukes i Boeri (2009). Her tas det utgangspunkt i at noen ytelser vil være enklere å motta raskt for arbeidsinnvandrere enn andre, ved at de ikke krever at man har bidratt inn til økonomien i forkant (såkalte «non-contributory» vs. «contributory» ytelser). Deretter sammenliknes andelen som mottar de ulike typene ytelser blant innvandrere og i majoritetsbefolkningen, for å se om det er en systematikk i at innvandrerne i større grad er overrepresenterte som mottakere av de ytelsene de har enkel tilgang til, enn andre ytelser. Boeri finner en slik sammenheng i noen av landene. I andre land er imidlertid sammenhengen ikke-signifikant, eller til og med motsatt. Resultatene gir dermed ikke entydig støtte til hypotesen. Dessuten kunne ikke resultatene uten videre blitt tolket som velferdsturisme selv om hypotesen hadde blitt bekreftet: Det er mange mulige grunner til at også innvandrere med alle intensjoner om å arbeide, kan motta ytelser som er enkle å få tilgang til. Omvendt kan også mottak av ytelser som krever noe opptjening, være velferdsturisme. I Norge krever for eksempel både dagpenger og sykepenger noe arbeid, men noen få dagers arbeid (evt. en fiktiv arbeidskontrakt) forhindrer ikke at innvandringen primært er trygdemotivert.

Som et siste eksempel nevner vi medieoppslagene om «EUs nei til velferdsturisme» i forbindelse med en rettsavgjørelse i november 2014. Saken gjelder en rumensk kvinne som bodde i Tyskland, som aldri hadde arbeidet verken i Romania eller Tyskland, og som ble nektet sosialstønad i Tyskland. Europaminister Vidar Helgesen uttalte da at dette var et «nei til velferdsturisme».¹ Dette blir imidlertid for enkelt: Rettsavgjørelsen gjelder bare én av mange ytelser, og under gitte omstendigheter. Dette er godt illustrert ved at den samme kvinnen allerede mottok tyske barnebidrag, slik at hun godt kan være en velferdsturist selv om retten til sosialstønad ble nektet henne.

2.6 Virkningene på offentlige finanser – skandinavisk litteratur

I Norge har Erling Holmøy og Birger Strøm ved SSB gjennomført analyser av virkningene av innvandring på de offentlige finansene og andre sider ved norsk økonomi. Hovedarbeidet er en rapport som ble utarbeidet i 2012, men deler av resultatene er også presentert bl.a. i NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*.² Innvandrerne fra Øst-Europa kommer i denne analysen noe dårligere ut enn majoritetsbefolkningen. Dette ser ut til å skyldes lavere skatteinntekter og høyere forbruk av offentlige tjenester, men ikke av ytelser. Mer generelt er et hovedresultat at innvandrernes yrkesaktivitet er avgjørende for konsekvensene for de offentlige budsjettene. Denne konklusjonen finner vi igjen i perspektivmeldingene, se for eksempel Meld. St. 12 (2012-2013) *Perspektivmeldingen 2013*, men også i Frischsenterets analyser, se omtale i kap. 2.

Holmøy og Strøms analyser er modellbaserte og analyserer ikke tilpasningene til den faktiske innvandrerpulasjonen. Analysene viser hvordan et sett av offentlige utgifter og inntekter utvikler seg til og med år 2100 under visse forutsetninger om befolkningens alderssammensetning, yrkesdeltakelse, forbruk av tjenester og ytelser mv. Konsekvensene ved økt innvandring vises ved for eksempel å øke antallet innvandrere i utvalget med 5 000 personer i 2015, der disse utstyres med kjennetegn basert på den faktiske innvandrerpulasjonen, og så følge utviklingen

¹ Dagens Næringsliv, 21. november 2014.

² Rapporten fra 2012 er Erling Holmøy og Birger Strøm (2012): «Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarier for innvandring», SSB Rapport 15/2012. Beregningene er nærmere omtalt på SSBs hjemmeside, sammen med en fullstendig liste over publikasjoner knyttet til 2012-rapporten: <http://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/beregninger-fra-ssb-av-virkninger-av-okt-innvandring-pa-offentlige-finanser>. SSB arbeider pt. med oppdaterte beregninger.

i offentlige utgifter og inntekter frem mot år 2100 og sammenlikne denne med en referansebane for befolkningen som helhet. Denne analysen sier noe om den samlede virkningen på offentlige nettoutgifter som over tid genereres av en gitt gruppe innvandrere som ankommer i et gitt år.

ECON gjennomførte en analyse av innvandringens konsekvenser for de offentlige finansene i 1996 for Kommunal- og arbeidsdepartementet.¹ Formålet var primært å beregne merinntekter og merutgifter på de offentlige budsjetter knyttet til den innvandrerbefolkningen som bodde her i 1993. Rapporten inngikk i grunnlaget for Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Hovedresultatene var at:

- Nettovirkningen av innvandringen utenom flyktninger på de offentlige budsjettene var svakt positiv, om lag 1 500 kroner per person (alt er i 2013-kroner).
- Innvandringen av flyktninger svekket den offentlige budsjettbalansen med mellom 3,5 og 4 mrd. kroner, dvs. 62 000 kroner per person.
- Befolkningen utenom innvandrerbefolkningen svekket budsjettbalansen med 9,9 mrd. kroner, dvs. 2 400 kroner per person.

Disse resultatene er riktignok ikke justert for ulikheter i alderssammensetningen mellom gruppene. For eksempel trekker høyere utgifter til alderspensjon opp utgiftene for ikke-innvandrerne. Resultatene er heller ikke justert for ulikheter i botid, jf. at flyktingene gjennomgående hadde bodde her kortere enn andre innvandrere.

Beregningene er basert på aggregerte tall for inntekts- og utgiftsposter for offentlig sektor i 1993, nærmere bestemt de postene i SSBs finansstatistikk som kan antas å bli påvirket av innvandrerbefolkningen, samt ulike kilder som kan si noe om de tre befolkningsgruppene bruk av de ulike inntekts- og utgiftspostene.

I Sverige har det finanspolitiske rådet gjennomført en analyse av konsekvensene av flyktninge-innvandringen for den svenske økonomien.² Her undersøkes nettovirkningene på de offentlige finansene gjennom de første syv årene etter ankomst for tre ankomstkohorter: 2005, 2006 og 2007. Analysen tar ikke for seg EØS-innvandrere. Analysen omfatter både individspesifikke ytelser og andre offentlige utgifter, også til rettsvesen, infrastruktur og forsvar, i tillegg til barnehage, skole og integreringstiltak mv. Et hovedfunn er at nettokostnaden for flyktninger synker med botid, og at den synker mer for flyktninger med høyere utdanning enn for flyktninger med bare grunnskole eller mindre.

¹ ECON (1996): «Innvandring og offentlig økonomi», ECON-rapport 46/96.

² Lina Aldén og Mats Hammarstedt (2016): «Flyktinginvandring. Sysselsättning, förvärvsinkomster och offentliga finanser». Rapport till Finanspolitiska rådet 2016/1.

3. Innvandringens omfang og sammensetning

3.1 Innledning

Vi redegjør her for omfanget av innvandringen til Norge fra de øvrige EØS-landene fra EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994 og frem til i dag. Vi konsentrerer oss om innvandringen som *strøm*, dvs. hvor mange som kom (innvandringen) i hvert av årene, og hvor mange som kom minus de som dro (nettoinnvandringen). Vi går mest i detalj om den innvandringen som fanges opp av SSBs befolkningsdata, siden det er disse innvandrerne vi kan koble på informasjon om arbeidsmarkedssituasjon og mottak av velferdsytelser. Vi oppsummerer imidlertid også hva man vet om den innvandringen som ikke er med her, med vekt på innvandrere på korttidsopphold. Observasjonsperioden i våre data slutter i 2014, men avslutningsvis gjør vi også kort rede for den innvandringen som har vært etter dette.

Innvandringen fra EØS til Norge har endret seg betydelig fra 1994 og frem til i dag. En viktig forklaringsfaktor bak disse endringene er at flere land er kommet med i EØS, og at det er blitt enda enklere å få oppholdsrett. En annen viktig forklaringsfaktor er endringene i konjunktorene, som påvirker både etterspørselen etter arbeidskraft i Norge og tilbudet av arbeidskraft utenfra. Utviklingen i EØS-innvandringen må også ses i lys av hvilke deler av innvandringen som fanges opp i SSBs befolkningsdata, og hvilke som ikke gjør det. Disse tre temaene utgjør dermed en naturlig bakgrunn for en beskrivelse av innvandringens omfang og sammensetning.

3.2 EØS: Utvidelser og oppholdsrett

3.2.1 EØS fra 1994 frem til i dag

EØS-avtalen mellom EU og Norge, Sveits og Liechtenstein trådte i kraft 1. januar 1994. EU besto da av tolv land, og er siden utvidet til dagens 28, se Tabell 3.1.

Tabell 3.1 Medlemsstater i EU etter medlemskapsår

År	Land
1957	Belgia, Frankrike, Italia, Luxemburg, Nederland, Vest-Tyskland
1973	Danmark, Irland, Storbritannia
1981	Hellas
1986	Portugal, Spania
1995	Østerrike, Finland, Sverige
2004	Estland, Latvia, Litauen, Kypros, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia, Ungarn
2007	Bulgaria, Romania
2013	Kroatia

EØS-avtalens siktemål er å etablere ett felles marked uten indre grenser. Prinsippene om fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital («de fire frihetene») er et viktig virkemiddel for å nå dette målet. Reglene om fri bevegelse gjelder både økonomisk aktive personer, dvs. arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og tjenesteytere, og personer som ikke er økonomisk aktive, men som kan forsørge seg selv. Familiemedlemmer er også omfattet uavhengig av statsborgerskap.

Reglene for oppholdsrett og tilgang til ytelser er mindre strenge for utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen, enn for borgere av land utenfor EØS-området: Alle EØS-borgere som skal

oppholde seg her i minst tre måneder, plikter å registrere seg, men de behøver ikke søke om oppholdstillatelse. Ved opphold over seks måneder gjelder en egen registreringsordning, se under. Når nye land blir medlemmer av EØS, får dermed borgerne av disse landene lettere oppholdsrett og tilgang til ytelser i Norge. Det er egne regler for oppholdsrett for borgere fra nordiske land, da disse ikke har noen registreringsplikt verken ved opphold over tre eller seks måneder. Tilgangen til ytelser er imidlertid den samme som for EØS for øvrig. Reglene for oppholdsrett er i stor grad bestemmende for hvilke innvandrere som fanges opp av SSBs befolkningsdata, og omtales derfor nærmere i avsnitt 3.4.

Overgangsordninger ved utvidelsene i 2004 og 2007

Ved EØS-utvidelsen i 1995 ble de nye landene Østerrike, Sverige og Finland omfattet av EØS-regelverket med det samme. Ved utvidelsene i 2004 og 2007 ble derimot alle land unntatt Kypros og Malta underlagt overgangsordninger med strengere krav til oppholdsrett enn for borgere av andre EØS-land. Reglene for tilgang til ytelser var imidlertid de samme. Overgangsordningen for Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn varte til 1. mai 2009, og for Bulgaria og Romania til 15. juni 2012. Overgangsordningene innebar at arbeidstakere fra disse landene måtte ha levert en fullstendig søknad om oppholdstillatelse før de kan begynne å arbeide.¹ Det var et vilkår for oppholdstillatelse at det som hovedregel dreier seg om heltidsarbeid.² Lønns- og arbeidsvilkår kunne ikke være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers var normalt for vedkommende sted og yrke.³ Vilkårene gjaldt ikke arbeidstakere som har hatt lovlig opphold i landet som arbeidstakere i minst ett år.

3.2.2 Oppholdsrett – det generelle regelverket for EØS-borgere

Alle EØS-borgere som har gyldig identitetskort eller pass, har oppholdsrett i tre måneder i Norge.⁴ For å kunne oppholde seg her ut over tre måneder, må de registrere seg. Registreringen skjer først på internett og deretter ved oppmøte på et politikontor eller servicesenter for utenlandske arbeidstakere. Denne registreringsordningen kommer i stedet for søknader om oppholds- og arbeidstillatelse.

EØS-borgere har oppholdsrett i Norge på ubestemt tid så lenge de er i arbeid eller på andre vis råder over tilstrekkelige midler, eller de har vært arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende en gitt periode, se under. Oppholdsrett gir vel å merke verken status som bosatt i folkeregisteret eller rett til medlemskap i folketrygden, se egne redegjørelser for disse kravene. Oppholdsrett gir til personer som er i en av følgende kategorier: Arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende, tjenesteytere, studenter, personer med egne midler og familiemedlemmer av (alle) disse. Under går vi igjennom kravene knyttet til hver av dem.

Oppholdsgrunnlaget faller i utgangspunktet bort ved opphold utenfor Norge i mer enn seks, eventuelt tolv måneder, avhengig av hva fraværet skyldes. EØS-borgere har et utvidet vern mot utvisning, slik at dette først og fremst er aktuelt der myndighetene vurderer dem som en aktuell og alvorlig trussel mot offentlig orden og sikkerhet. EØS-borgere kan søke om varig oppholdsrett etter fem år, eller mindre for enkelte grupper, se eget punkt.

¹ Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven 1988) § 58 a annet ledd bokstav a og forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 (utlendingsforskriften 1990) § 172.

² Utlendingsloven 1988 § 58 a første ledd.

³ Utlendingsforskriften 1990 § 175 annet ledd.

⁴ Informasjonen i dette avsnittet er hentet fra UDIs nettsider, se <https://www.udi.no/skal-soke/-registreringsordningen-for-eueos-borgere/>.

3.2.3 Nærmere om kategoriene som gir oppholdsrett

Arbeidstakere

Arbeidstakere har oppholdsrett på ubestemt tid så lenge de har jobb i Norge. Hvis de mister jobben, gjelder følgende:

- Hvis de har arbeidet i Norge i minst ett år, kan de fortsette å bo i Norge og søke etter ny jobb så lenge de vil. De kan ikke ha sagt opp jobben selv, og må ha meldt seg hos NAV som arbeidssøkende.
- Hvis de har arbeidet i Norge i mindre enn ett år, kan de fortsette å bo i Norge og søke etter ny jobb i seks måneder. For øvrig som i forrige punkt.
- Hvis de ikke kan arbeide fordi de er midlertidig arbeidsufør på grunn av sykdom eller ulykke, kan de fortsette å bo i Norge så lenge de vil.

Selvstendig næringsdrivende

For å regnes som selvstendig næringsdrivende må personen ha planer om å drive næringsvirksomhet i Norge, og det er en hovedregel om at virksomheten må være personens eget enkeltpersonforetak. Reglene for oppholdsrett er tilsvarende som for arbeidstakere, dvs. oppholdsrett på ubestemt tid så lenge de er selvstendig næringsdrivende, og deretter avhengig av hvor lenge de har vært her og om de er blitt arbeidsledige eller sykemeldt.

Tjenesteytere

Tjenesteytere er definert som personer som er ansatt i et firma i et EØS-land som har kontrakt med et norsk firma om å gjøre et oppdrag i Norge, eller som er selvstendignæringsdrivende i et EØS-land og har kontrakt med et norsk firma om å gjøre en jobb i Norge. Så lenge de oppfyller ett av disse to kravene, har de oppholdsrett i Norge på ubestemt tid.

Studenter

For å få oppholdsrett som student er det krav om:

- plass ved godkjent utdanningsinstitusjon eller en videregående skole
- nok penger til å kunne forsørge seg selv og eventuelle familiemedlemmer
- europeisk helsetrygdkort eller privat sykeforsikring

Personer med egne midler

Kravet for denne kategorien er å ha nok penger til å kunne forsørge seg selv og eventuelle familiemedlemmer. For enslige er dette fastsatt til kr. 175 739 i året før skatt. I tillegg er det krav om europeisk helsetrygdkort eller privat helseforsikring.

Familiemedlemmer av registrerte EØS-innvandrere

Alle som er registrert som EØS-borgere i Norge i henhold til en av kategoriene over, kan ta med familiemedlemmer til Norge. Det er et krav om at familiemedlemmene forsørgeres av den som er registrert, og at de bor sammen i Norge. Familiemedlemmene må også registrere seg. Familiemedlem er snevrere definert for studenter enn de andre kategoriene, men også studenter kan ta med seg ektefelle, registrert partner, samboer og barn under 21 år.

3.2.4 Varig oppholdsrett

Varig oppholdsrett krever som hovedregel at personen har vært her sammenhengende i fem år som registrert i registreringsordningen for EU/EØS-borgere eller andre former for oppholdstillatelse. De er imidlertid en rekke unntak som gjør at perioden kan være kortere enn fem år, og der personen ikke nødvendigvis behøver ha arbeidet lenge for å få varig oppholdsrett.

For eksempel kan arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende, samt ev. familiemedlemmer av disse, få varig oppholdsrett etter kortere oppholdstid enn fem år hvis de

- blir førtids- eller alderspensjonert, og frem til det har oppholdt deg i Norge i mer enn tre år sammenhengende og arbeidet her i minst de tolv siste månedene
- blir varig arbeidsufør etter å ha oppholdt seg i Norge sammenhengende i mer enn to år
- blir varig arbeidsufør som følge av en arbeidsulykke eller yrkessykdom som gir dem helt eller delvis rett til offentlige ytelser (da er det ingen krav til hvor lenge de har oppholdt seg i Norge)
- har jobbet og oppholdt seg i Norge sammenhengende i tre år tidligere, og nå arbeider i et annet EØS-land og pendler til bostedet i Norge minst en gang i uken

Oppholdstiden regnes fra første registrering. Det er flere typer fravær som ikke skal trekkes fra i beregningen av oppholdstiden:

- «Sammenhengende opphold» betyr at de ikke kan ha vært i utlandet i mer enn seks måneder i løpet av et år.
- Lengre opphold enn seks måneder godtas dersom de er kortere enn tolv sammenhengende måneder og skyldes graviditet eller barnefødsel, alvorlig sykdom, forskningsopp- hold, studier eller yrkesrettet opplæring, utstasjonering eller militær eller sivil verneplikt (her godtas lengre opphold enn tolv måneder)
- Perioder som ufrivillig arbeidsledig eller ute av arbeid som følge av alvorlig sykdom eller ulykke, skal regnes som oppholdstid.

3.3 Konjunkturutviklingen

De første årene etter EU-utvidelsen i 2004 var Norge i en høykonjunktur.¹ Fra 2004 til 2007 økte sysselsettingen med 175 000 personer, og antall helt ledige arbeidssøkende ble nær halvert. Etterspørselen etter arbeidskraft var høy, og langt høyere enn i de viktigste avsenderlandene for arbeidsinnvandringen til Norge i denne perioden. Dette har i stor grad fortsatt frem til i dag. Det gode norske arbeidsmarkedet er en viktig årsak til at så mange valgte å reise til Norge da muligheten bød seg. Økningen i innvandringen fra Norden og Vest-Europa som kom i tillegg, kan ses som en ren konjunktoreffekt. I dette avsnittet viser vi utviklingen i BNP og arbeidsledighet, som begge gir et bilde av etterspørselen etter arbeidskraft.

Norge har i perioden fra 1994 til 2015 hatt betydelig høyere BNP per innbygger enn gjennomsnittet i EU, selv når en justerer for forskjeller i prisnivå, se Figur 3.1. I 2014 var BNP per innbygger i Norge hele 78 pst. høyere enn gjennomsnittet i de 28 EU-landene. Siden da har den reduserte eksportprisen for olje trukket forskjellen noe ned, slik at BNP per innbygger i 2015 var 63 pst. høyere enn EU-gjennomsnittet. Høyt BNP med medfølgende høyt lønnsnivå er nok en viktig forklaringsfaktor på hvorfor arbeidsinnvandringen har vært svært høy de siste årene.

Også i Sverige og Tyskland har BNP per innbygger vært høyere enn gjennomsnittet gjennom hele perioden, hhv. 24 og 25 pst. i 2014. Samtidig har konjunktursituasjonen i begge land vært rimelig stabile, igjen sammenliknet med EU-gjennomsnittet.

¹ Dette avsnittet er basert på følgende kilder:

NAV (2007): Konjunktursvingninger og arbeidsinnvandring til Norge, NAV, Oslo. Tilgjengelig på: https://www.nav.no/_attachment/188882?download=true

Eurostat (2015): Unemployment rate, annual data, se: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/-refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tipsun20&language=en>

SSB (2016): Norge fremdeles i toppen av BNP-sammenligning, SSB, Oslo. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/ppp/aar/2015-12-14#content>

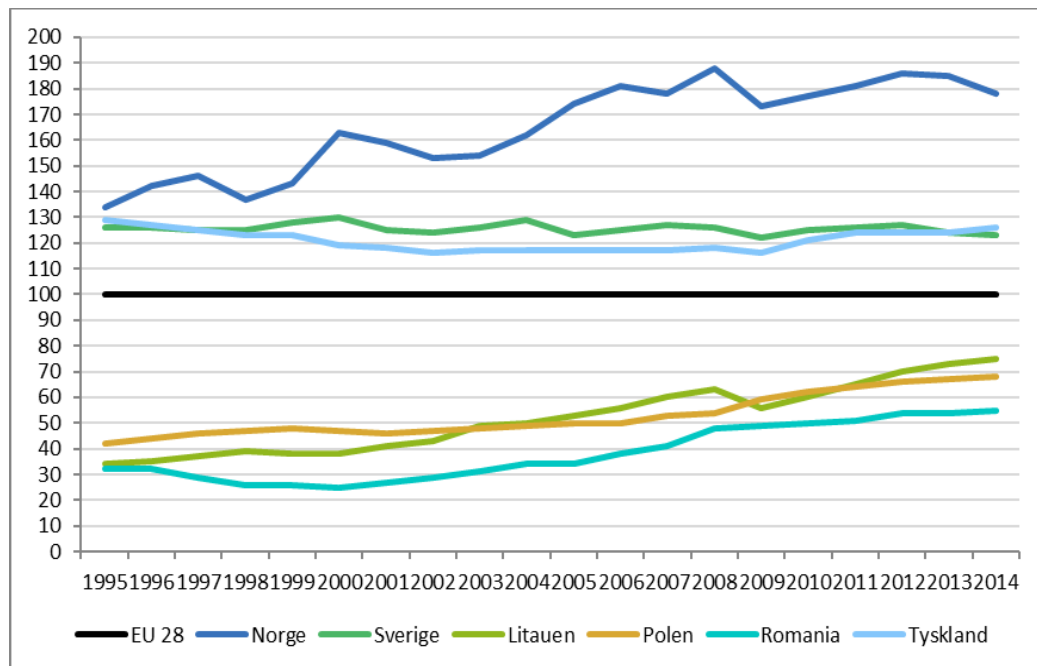
OECD (2002): Structural indicators for comparing Norway with the EU, Economic Survey 4/2002. Tilgjengelig på: <http://www.oecd.org/site/worldforum/33646797.pdf>

Polen, Litauen og Romania har derimot i hele perioden hatt et BNP per innbygger betydelig under EU-gjennomsnittet. Romania har gjennomgående ligget lavest av alle EU-landene, med et BNP per innbygger på kun 25 pst. av EU-gjennomsnittet i 2000. Selv om det har vært en innhenting i alle disse tre landene ifra år 2000, ligger de fortsatt på mellom 55 og 75 pst. av EU-gjennomsnittet.

Arbeidsledigheten i Norge har vært lavere enn i samtlige viktige avsenderland i hele perioden, se Figur 3.2. I Polen økte ledigheten markant mot slutten av 1990-tallet, før den nådde en topp på 20 pst. i år 2002. Årene etter var kjennetegnet av sterk global økonomisk vekst som har ført til betydelig lavere ledighet i de fleste land. Ledigheten sank spesielt mye i Polen, fra 19 pst. i 2004 til 7 pst. i 2008. Dette bør imidlertid også ses i sammenheng med den høye arbeidsutvandringen som fant sted i samme periode. Ledighetsnivået i Polen er dessuten fremdeles blant de høyeste blant avsenderlandene.

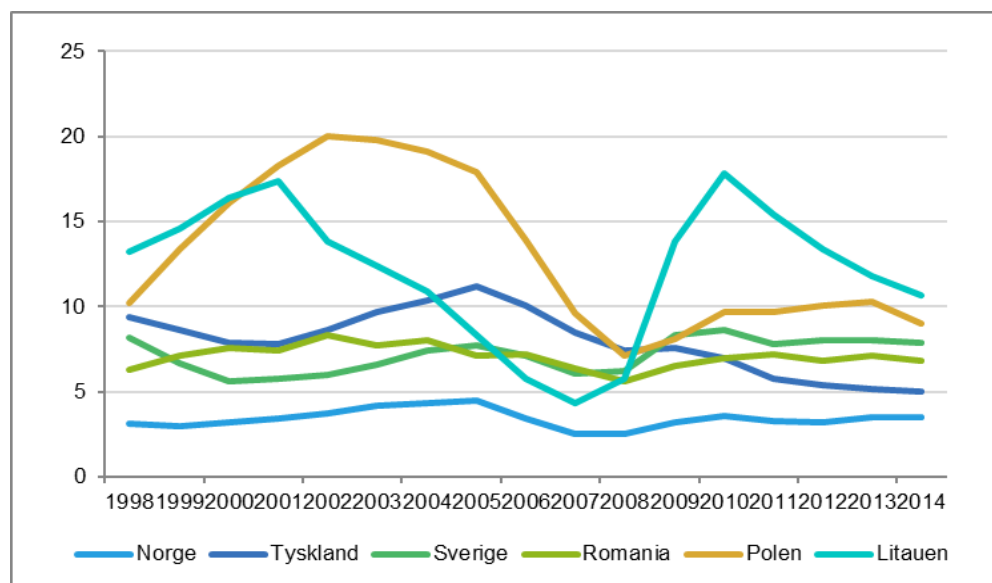
I Litauen var ledigheten på omtrent samme nivå som i Polen i perioden 1999–2001, før den sank til 4 pst. i 2007. I likhet med Polen bør dette ses i sammenheng både med den økende globale veksten og den betydelige arbeidsutvandringen i perioden. Imidlertid økte ledigheten betydelig som følge av finanskrisen, og nådde en topp i 2010 på hele 18 pst., før den igjen sank til 11 pst. i 2014. I Tyskland var ledigheten relativt høy på 1990-tallet, og nådde en topp på 11 pst. i 2005. Siden da er ledigheten betydelig redusert, og var på det laveste 5 pst. i 2014.

Figur 3.1 BNP per innbygger, volumindekser for prisjustert utgift (EU28=100)



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 3.2 Arbeidsledighetsraten, pst. Årsgjennomsnitt for 1998–2014



Kilde: Eurostat

3.4 Hvilke innvandrere som er med i SSBs befolkningsdata

3.4.1 SSBs befolkningsdata omfatter bare deler av innvandringen

SSBs befolkningsdata omfatter alle som er registrert som bosatt i folkeregisteret ved inngangen til året.¹ For å kunne bli registrert som bosatt, må EØS-borgere

- ha til hensikt å bo i Norge minst seks måneder
- kunne sannsynliggjøre økonomiske og boligmessige forutsetninger for å bo i landet de aktuelle seks månedene

Kravet for å bli registrert som bosatt, er altså strengere enn den registreringen som kreves for oppholdsrett, jf. over. Det er et tredje sett med krav for medlemskap i folketrygden, jf. avsnitt 4.1. Det er den som vil innvandre, som må sannsynliggjøre at kravene er oppfylt ved å legge frem dokumentasjon som arbeidskontrakt, dokumentasjon på forsørgelse og leie- eller kjøpskontrakt for bolig.²

Analyser av innvandringen til Norge tar normalt utgangspunkt i SSBs befolkningsdata. Det gjør også vi, siden det bare er disse innvandrerne som kan spores opp i andre registre. SSBs befolkningsdata er imidlertid unøyaktig på to måter, og unøyaktighetene gjelder særlig innvandringen fra EØS-landene:

- En stor andel av de som innvandrer, blir ikke registrert
- Mange av de registrerte innvandrerne, blir ikke utregistrert når de utvandrer

I dette avsnittet går vi igjennom hvem som er omfattet av SSBs befolkningsdata med utgangspunkt i disse punktene. I avsnitt 3.5 og 3.6 går vi gjennom omfanget og sammensetningen av den

¹ Redegjørelsen i dette avsnittet er først og fremst basert på Vassenden (2015), men også St.meld. nr. 18 (2007-2008) Arbeidsinnvandring, NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon, informasjon fra SSBs nettside, <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/flytting/aar/2016-04-21?fane=om> (sett 9. juni 2016) og bistand fra SSB per telefon og e-post.

² Registreringsordningen er nærmere beskrevet i Vassenden (2015), se bl.a. avsnitt 16.3.

registrerte innvandringen hhv. i perioden 1994-2014 og 2015-2016. I avsnitt 3.7 oppsummerer vi hva vi vet om de som *ikke* blir registrert.

3.4.2 Registrering ved innvandring

Det er viktig å ha klart for seg hvilke innvandrere som blir registrert i SSBs befolkningsdata, og hvilke som ikke blir det. De uregistrerte utgjør *en betydelig andel* av den samlede innvandringen. Vi har ikke noe samlet anslag på hvor stor denne andelen er, men undergruppen lønnskakere på korttidsopphold utgjorde for eksempel 41 000 personer i 2014. Mange av de som ikke er registrert som bosatt, har *rett til å arbeide*, men også til å *motta velferdsytelser*. Samtidig er det *ikke tilfeldig* hvem som ikke registreres. Vårt utvalg (dvs. innvandrerne i SSBs befolkningsdata) er dermed ikke nødvendigvis representativt for den samlede innvandringen når det gjelder arbeidsmarkedsdeltakelse og mottak av velferdsytelser. Funnene våre må tolkes i lys av dette, men dette gjelder altså også andre analyser av innvandringen til Norge.

Det er grunn til å tro at fiktiv innvandring er et større problem enn underrapportering (nordiske borgere utgjør unntak, se under). Status som bosatt gir tilgang til trygde- og velferdsordninger, samt helsehjelp. Et fødselsnummer kan dessuten gi muligheter for en ny identitet, nye beviser og sertifikater mv. De gode insentivene til å registrere seg som bosatt, gjør at langt de fleste som faktisk fyller kriteriene, også vil melde seg. Samtidig er det noe illegal innvandring også fra EØS-land, jf. under. For å kunne skille fiktiv fra reell innvandring, ser skatteetaten etter ulike faresignaler som at noe av dokumentasjonen nevnt over mangler eller er manipulert.

En del personer vil ha en offisiell innvandringsdato som er flere måneder senere enn den faktiske. Den offisielle innvandringsdatoen er den dagen innvandreren møter opp på folkeregisteret og har alle papirene i orden. Meldeplikten i folkeregisterloven § 8 innebærer at alle som kommer fra utlandet for å oppholde seg minst seks måneder i Norge, personlig skal melde seg for skattekontoret innen åtte dager etter innvandringen og legitimere seg. Ikke alle vil ha papirene i orden til da. I tillegg vil det være en del som kommer til Norge med hensikt å være her kortere enn seks måneder, men som så ombestemmer seg. Siden innvandrerne vil ha rett til å arbeide og motta ytelse også uten å være bosatt, innebærer dette at det vil være et visst omfang av arbeid og ytelse også *før* innvandringen blir registrert. Det ser ikke ut til å finnes noen oversikt over omfanget av slike tilfeller, eller hvilke ytelse mv. det særlig gjelder.

Nordiske borgere kan bevege seg fritt inn og ut av Norge tilsvarende som norske borgere, uten at det stilles krav om tillatelse eller registrering. Det er dermed ingen registreringsplikt selv for opphold utover seks måneder, men en del vil likevel registrere seg for å oppnå fordelene nevnt over. I tillegg betyr dette at det er svært vanskelig å holde oversikt over de nordiske borgerne som har tenkt å være her *mindre* enn seks måneder, siden det ikke finnes noen tilsvarende registreringsplikt etter tre måneder som for EØS-borgerne. I avsnitt 3.7 går vi igjennom hva vi vet om denne gruppen.

3.4.3 Utreregistrering ved utvandring

Når en person først er registrert som bosatt, skal han melde utvandring til skattekontoret senest åtte dager etter at flyttingen fant sted, jf. folketrygdloven § 8. I praksis er det imidlertid betydelig underrapportering i utvandringstallene, slik at det til enhver tid er mange som står registrert som bosatte i Norge uten å være det.

Dette må ses i sammenheng med at mange innvandrere vil ha insentiver til å bli stående som registrert i det norske folkeregisteret selv etter utvandring: De kan da fortsette å motta velferdsytelse, og det vil være enklere for dem å innvandre igjen dersom de skulle ønske det. Dette kan pågå over flere år som følge av at Norge ikke har avtaler med andre EØS-land enn de nordiske om gjensidig utveksling av *innvandringsinformasjon*.

Den manglende utregistreringen må også ses i sammenheng med at de norske vilkårene for folkeregistrering, og tolkningen av dem, er utformet særlig med sikte på å forhindre skatteflukt, slik at det er forholdsvis høye hindre for å ta ut personer av bosattes rekke. Et slikt mål er ikke mulig å oppnå uten at det samtidig blir en del personer som *skulle vært* tatt ut, og som ikke er det. Dette har konsekvenser for utbetalingen av velferdsytelser: En del personer kan ha utvandret uten at det fanges opp, og kan få feilutbetalt ytelser etter utvandringen.

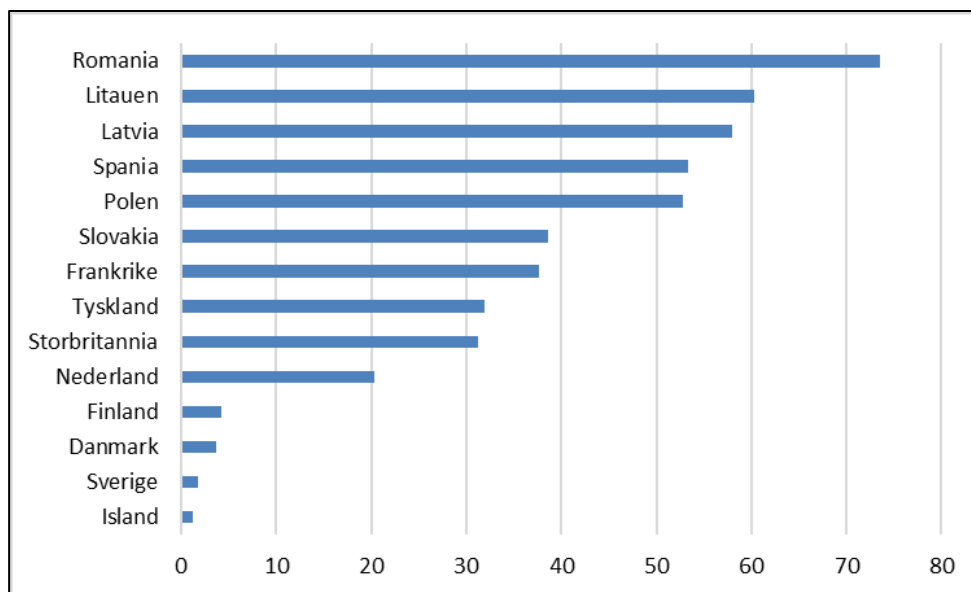
Utfordringene med å få utregistrert utvandrerne ble større etter 1. oktober 2009. Før dette måtte innvandrere fra EØS-land (med unntak av Norden) søke om oppholdstillatelse ved opphold utover tre måneder. Direktivet om fri bevegelighet som ble vedtatt i EU i 2004, satte en stopper for slike krav, men ble ikke implementert i Norge før i 2009. Oppholdstillatelsen ble da erstattet med en registreringsordning, jf. omtale over. Det var imidlertid ikke adgang til å *kreve* registrering for å bli bosatt i Norge. Dette ga antakelig noe større usikkerhet om hvem som innvandret, men enda større om hvem som utvandret: Før kunne folkeregisteret utregistrere personer ut fra utløpsdatoen for oppholdstillatelsen, men med den nye registreringen fantes det ikke lenger noen slik dato. Dette ble gradvis kompensert ved økte ressurser til alternativt kontrollarbeid i Skatteetaten.

De siste fem-seks årene har Skatteetaten gjort et fortløpende arbeid for å rydde registrene for personer som har flyttet ut av landet uten å melde fra, og før dette som mindre regelmessige rydderunder. Arbeidet består i at skatteetaten forsøker å oppnå kontakt med de aktuelle personene på registrert adresse og sjekker mot økonomisk aktivitet, utbetalinger fra NAV mv. Dersom personen tre år på rad ser ut til å være utflyttet, fattes det et vedtak om utregistrering fra folkeregisteret. I SSBs data er det datoen for vedtaket som da føres opp som utflyttingsdato. Denne vil dermed typisk være to-tre år etter at den reelle utflyttingen fant sted.

De senere årene har om lag 30 pst. av det totale antallet registrerte utvandrede vært slike vedtak, mens de resterende om lag 70 pst. altså er flyttinger som er meldt av flytteren selv. Dette omfatter riktignok samtlige land, og noen av landene utenfor EØS trekker gjennomsnittet opp. Figur 3.3 viser andelen utvandring registrert etter vedtak i perioden 2009–13, etter statsborgerskap. Blant EØS-landene er andelen høyest blant personer fra Romania (74 pst.), etterfulgt av Litauen (60 pst.), Latvia (58 pst.), Spania og Polen (begge 53 pst.). For Polen innebærer dette at hele 7 314 av de totalt 14 972 utregistreringene i 2009–13 er etter vedtak, og dermed vil være registrert opp mot tre år etter at utvandringen faktisk skjedde.

Vi ser også at andelen vedtaksbaserte utregistreringer er svært lav i de nordiske landene. For Sveriges del er for eksempel bare 394 av totalt 21 719 utregistreringer vedtaksbaserte. Dette er en følge av at statistikkmyndighetene i de ulike landene samarbeider slik at en registrert innflytting i ett land rutinemessig blir kommunisert til utflyttingslandet. Utvandring til de nordiske landene vil dermed som hovedregel bli registrert rimelig nøyaktig på det tidspunktet de faktisk skjedde.

Figur 3.3 Utvandring registrert etter vedtak, etter statsborgerskap. Prosentandel av alle utvandring. 2009–2013.



Kilde: Vassenden (2015), Figur 15, bearbejdet av Vista Analyse.

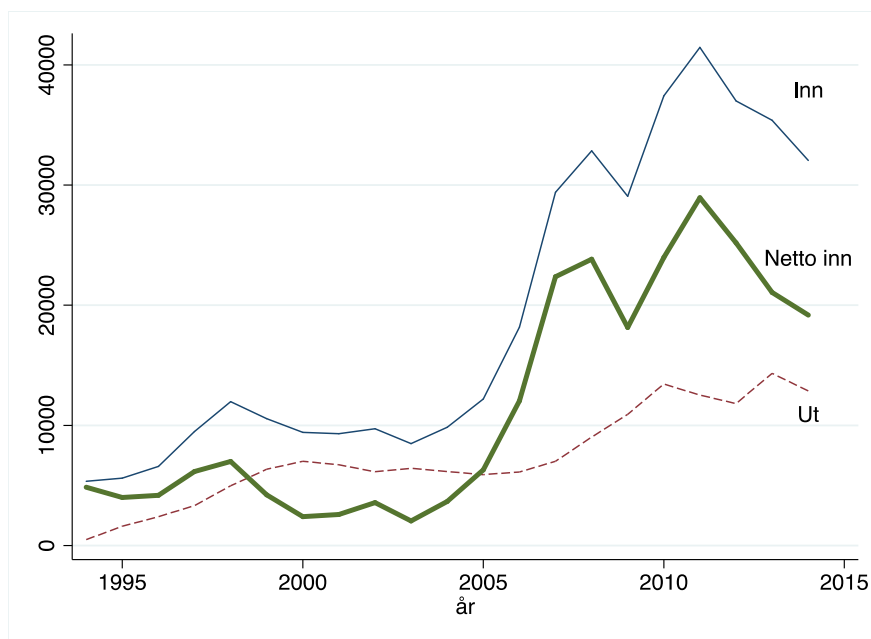
3.5 EØS-innvandringen 1994-2014: Omfang og sammensetning

3.5.1 Omfanget av EØS-innvandringen 1994–2014

Basert på koblede individspesifikke registerdata fra SSB gir vi her en oversikt over utviklingen i innvandringen fra EØS-landene til Norge i perioden 1994–2014. Siden oversikten er basert på SSBs befolkningsdata, er dette innvandrere som har registrert seg i folkeregisteret, i praksis innvandrere som har til hensikt å bo i Norge i minst seks måneder, jf. forrige avsnitt. Vi konsentrerer oss om innvandringen av voksne personer, dvs. de som var i aldersgruppen 18–74 år i innvandringsåret. Oversikten omfatter samtlige land som var medlem i EU per 2014, også før landene ble EU-medlemmer. Dermed inkluderer vi innvandringen fra for eksempel Romania også før de ble med i EU, men dette omfanget er lite. De voksne innvandrerne som ikke er med i SSBs befolkningsdata, og dermed i vårt utvalg, omtales i avsnitt 3.7.

Til sammen innvandret det 401 000 voksne personer til Norge fra EØS-landene i perioden 1994–2014, i gjennomsnitt 19 100 personer per år. Innvandringen skjøt fart etter EU-utvidelsen i 2004, jf. Figur 3.4: Fra 2004 til 2005 økte innvandringen med 26 pst., fra 2005 til 2006 med 58 pst., og fra 2006 til 2007 med 103 pst. Toppen ble nådd i 2011, med om lag 42 000 innvandrere.

Et betydelig antall av de som kom i perioden 1994–2014, har også flyttet ut igjen. De første årene gir figuren riktignok et lite informativt bilde siden vi ikke har med de som kom før 1994. Det figuren likevel viser klart, er at en stor andel av de som kommer, velger å bli i landet. Nettoinnvandringen er ett mål på dette: Den samlede nettoinnvandringen i perioden 1994–2014 var på 245 700 personer, dvs. i gjennomsnitt 11 700 personer per år. I perioden 2005–2014 var gjennomsnittet 20 100 per år. I 2011 var nettoinnvandringen på 28 900 personer.

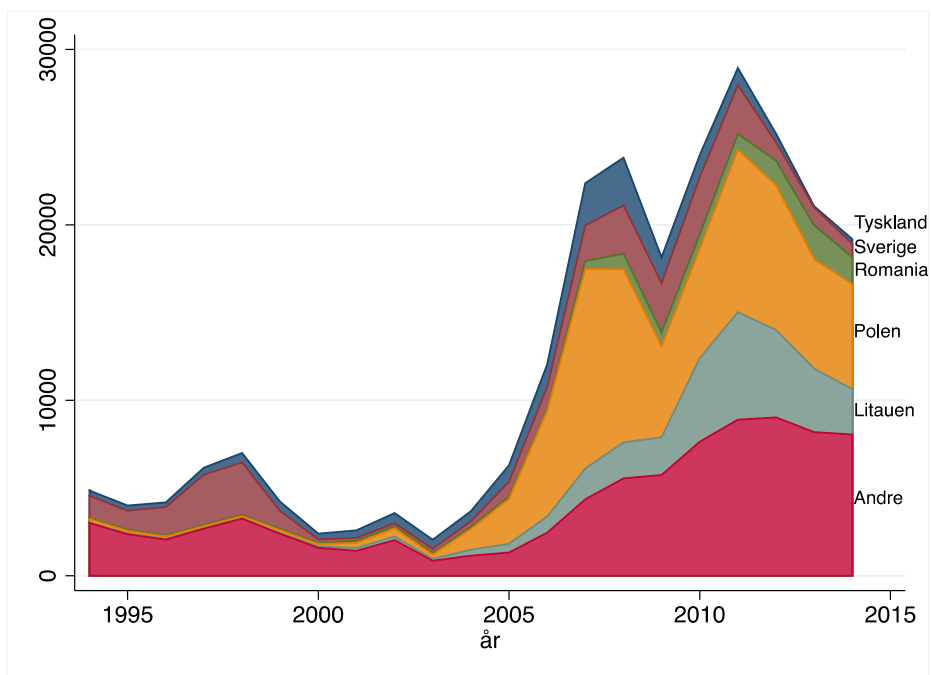
Figur 3.4 Omfanget av inn- og utvandringen fra EU28 til Norge 1994–2014, 18–74 år. Personer.

Kilde: Kilden for samtlige figurer i denne rapporten er individdata fra SSB, bearbejdet av Vista Analyse, når ikke annet er oppgitt.

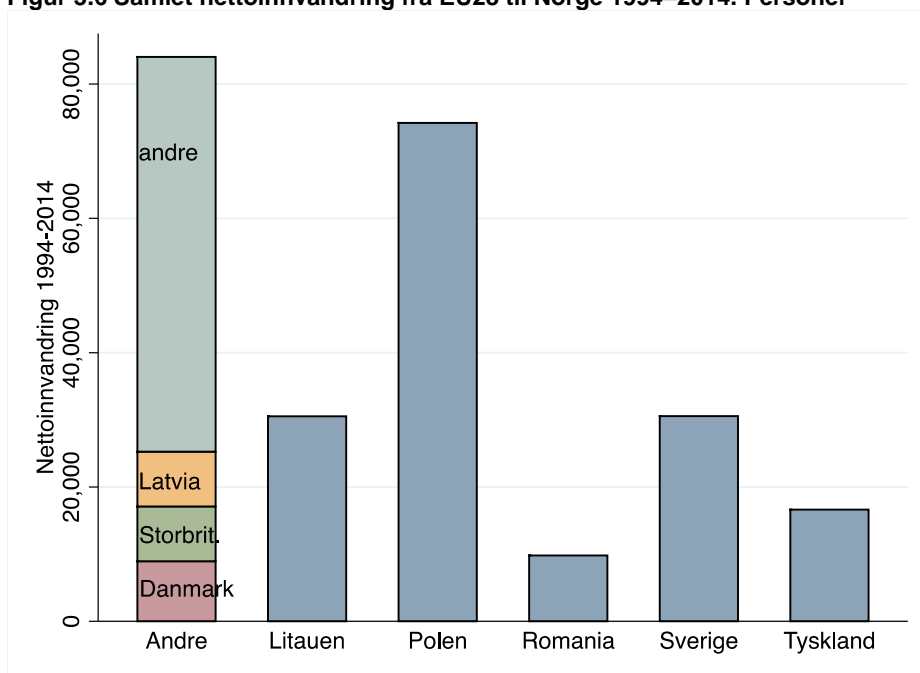
I Figur 3.5-3.7 viser vi innvandring, utvandring og nettoinnvandring inndelt etter innvandrernes statsborgerskap. Til sammen har nettoinnvandringen i perioden 1994–2014 vært størst fra Polen, med nær 30 pst. av den samlede nettoinnvandringen. Derneft følger Litauen og Sverige, begge med 12 pst. Omfanget av innvandringen varierer tydelig med når de respektive landene ble fullverdige medlemmer av EU: Fra Polen kom den første bølgen etter 2004, og fra Litauen og Romania ser vi en markert økning ved opphevelsen av overgangsordningene i hhv. 2009 og 2012. De sistnevnte EU-utvidelsene ser også ut til å være den viktigste forklaringen på at innvandringen var høyere i årene etter finanskrisen, enn før.

Innvandringen fra Sverige er interessant fordi endringene i denne antakelig i størst grad er rent konjunkturdrevet, jf. at bl.a. velferdsordningene i stor grad likner de norske og at innvandringsreglene har vært de samme gjennom hele perioden. Vi konstaterer at konjunktorene er en viktig forklaringsfaktor for endringene i innvandringen: Sammenholdt med utviklingen i arbeidsledigheten i de ulike landene, jf. Figur 3.2, ser vi at årene med innvandringstopper (1998 og 2011) sammenfaller med årene da forskjellen i arbeidsledigheten mellom Sverige og Norge var størst.

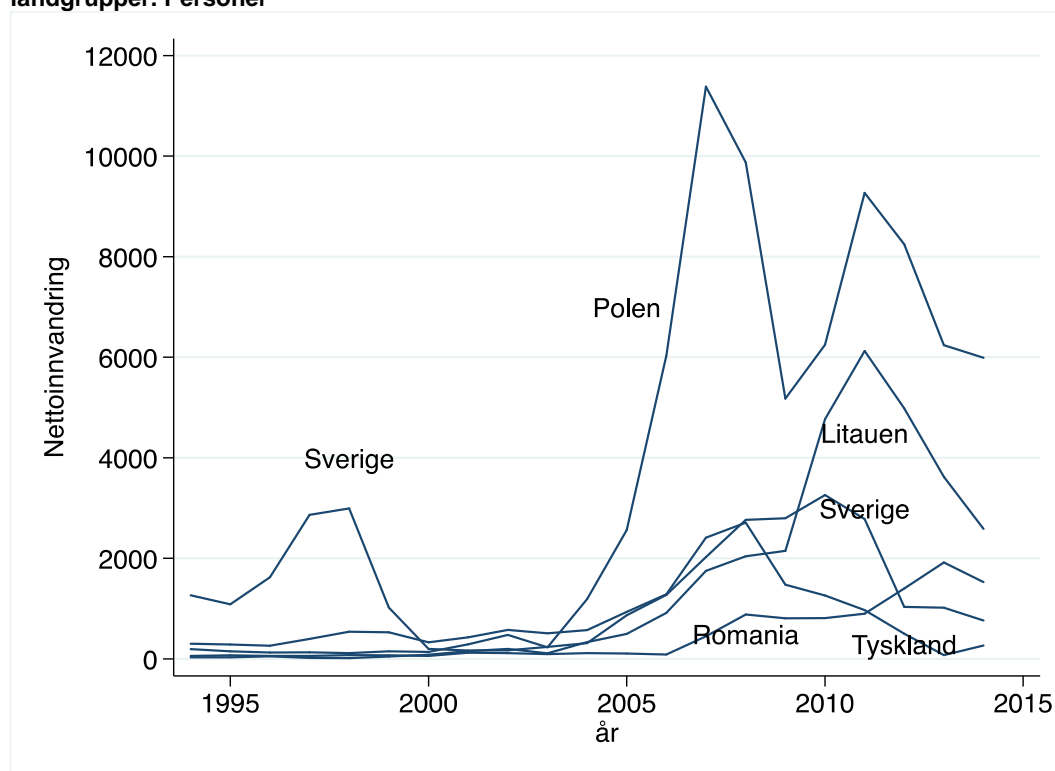
Figur 3.5 Nettoinnvandring fra EU28 til Norge 1994–2014, etter statsborgerskap. Personer



Figur 3.6 Samlet nettoinnvandring fra EU28 til Norge 1994–2014. Personer



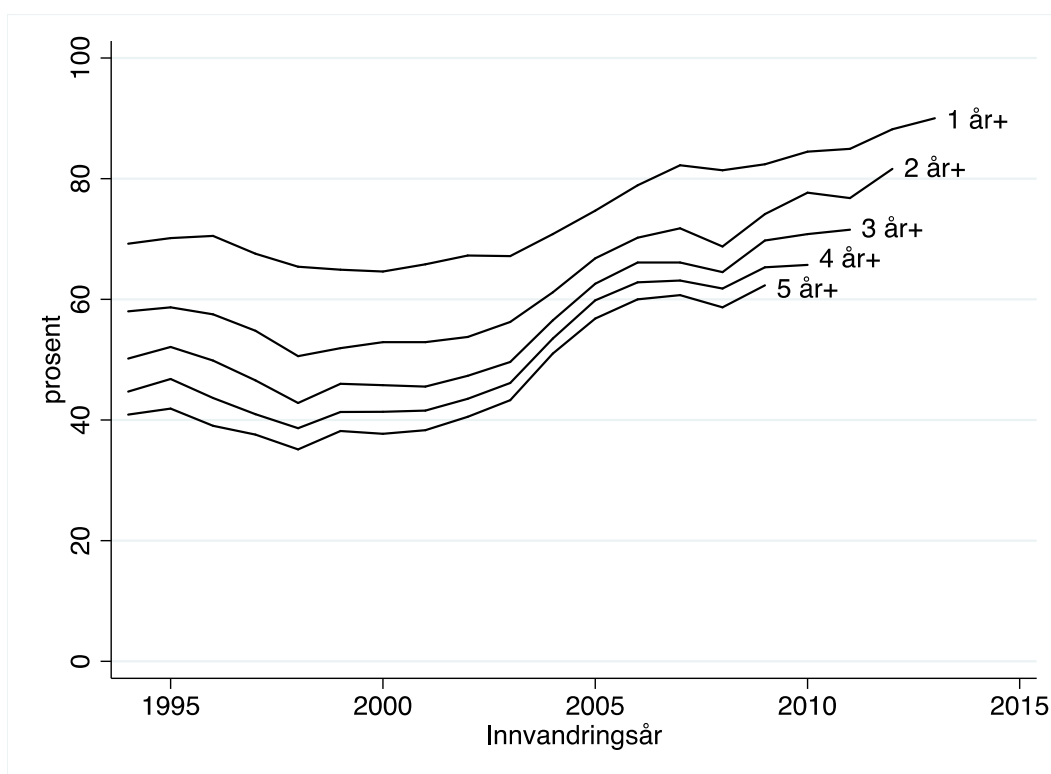
Figur 3.7 Nettoinnvandring fra EU28 til Norge 1994–2014, etter statsborgerskap, største landgrupper. Personer



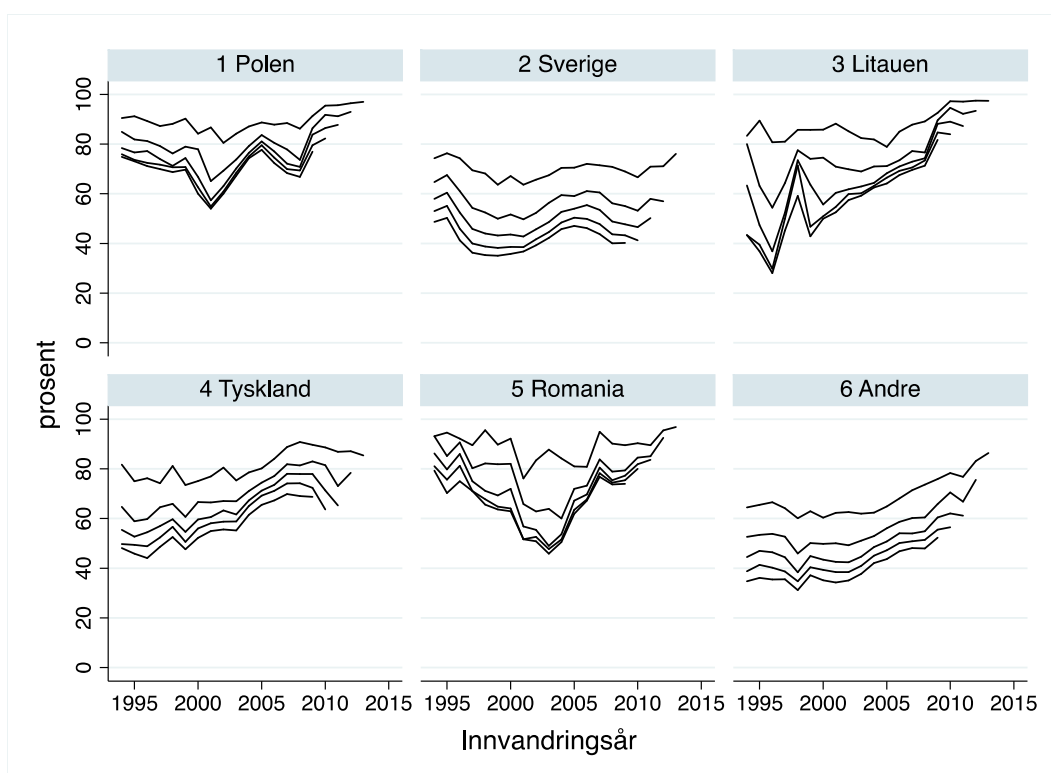
Konsekvensene av innvandringen avhenger i stor grad av innvandrerens botid. Fra tidligere studier vet vi at økt botid for mange gir økt inntekt, antakelig gjennom økt erfaring og bedre språkkunnskaper. Økt botid gir også rett til flere velferdsytelser, og økt sannsynlighet for at de velger å ta med seg familien til Norge og bosette seg her for godt. I figurene under viser vi andelen som velger å bli her mer enn hhv. 1, 2, 3, 4 og 5 år etter innvandringsår og statsborgerskap. Fra den første figuren ser vi at det er en generell tendens at innvandrere som kommer senere i perioden, velger å bli her lenger: Mens bare 41 pst. av de som kom i 1994 ble boende her i minst fem år, var andelen økt til 62 pst. blant de som kom i 2010. Det ser ut til å være til dels store forskjeller mellom land: Innvandrere som kom fra Polen og Litauen etter at landene ble med i EU, blir boende lenger enn innvandrerne fra Sverige.

Figurene må tolkes med varsomhet. Manglende utregistreringer gjør at den reelle botiden kan være kortere, siden disse får vedtatt en utregistreringsdato som kan være opptil tre år etter den faktiske utvandringen. Som vi så i avsnitt 3.4.3, er det noen land som skiller seg ut med en større andel slike vedtak enn andre, herunder Polen og Litauen, mens andelen for Sverige er svært lav. Noe av forskjellen mellom landene kan dermed komme av dette. Botid er for øvrig definert som tid fra førstegangs registrering til utregistrering, slik at botiden for personer som har innvandret for andre og tredje gang mv. etter 1994, ikke er med.

Figur 3.8 Botid etter ankomstohort for innvandrere fra EU-28, 1994–2014



Figur 3.9 Botid etter ankomstohort og statsborgerskap, 1994–2014



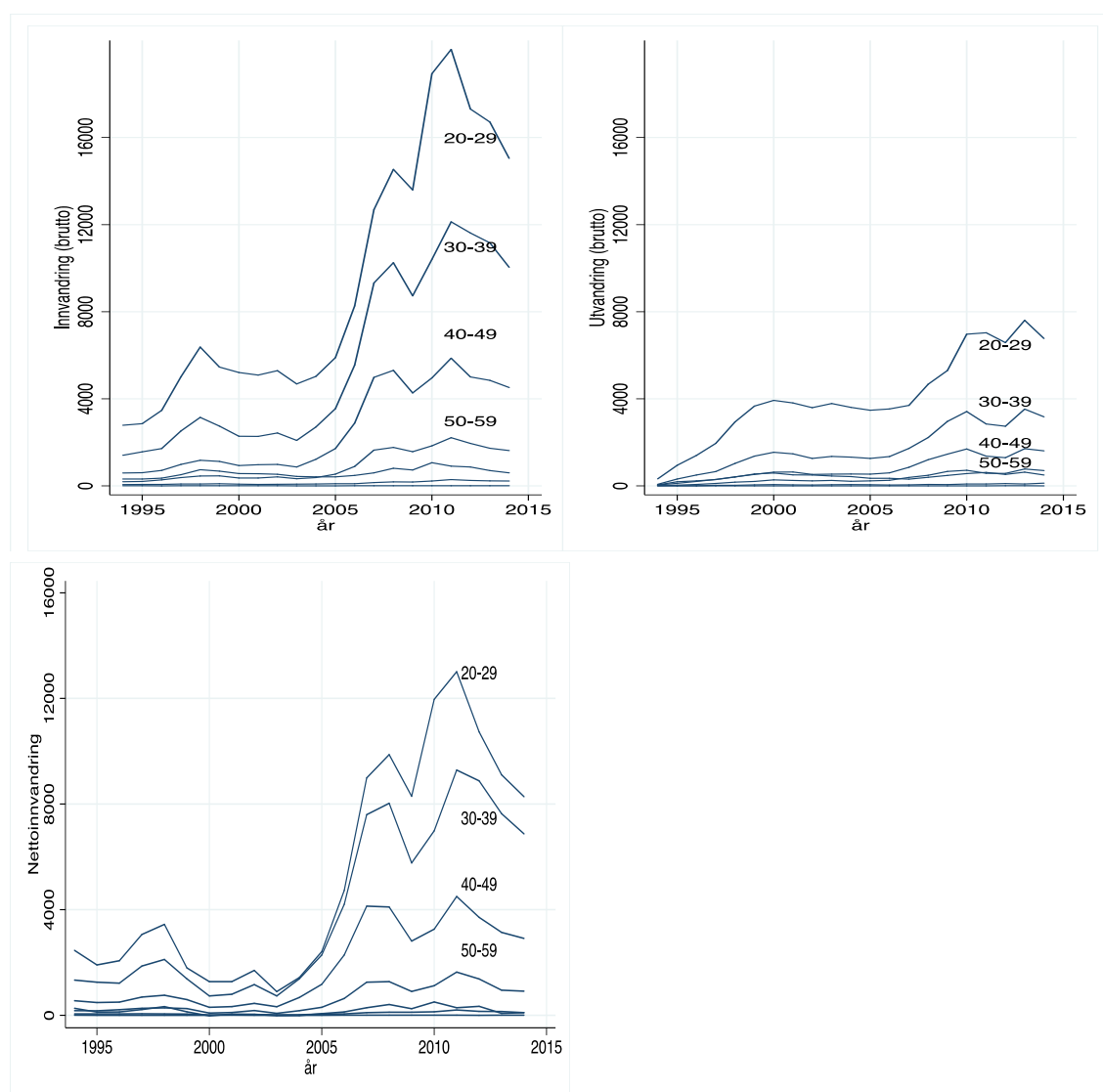
3.5.2 Sammensetningen av innvandringen 1994–2014

Innvandrerens alder, kjønn og utdanning er viktige for deres mulighet til å få varig innpass i det norske arbeidsmarkedet. Alderen er også viktig for hvorvidt de vil ta med seg eller stifte familie i Norge. Sammensetningen av innvandringen med hensyn på disse størrelsene kan dermed være

gode indikatorer for hvordan innvandringen vil påvirke norsk økonomi og offentlige inntekter og utgifter.

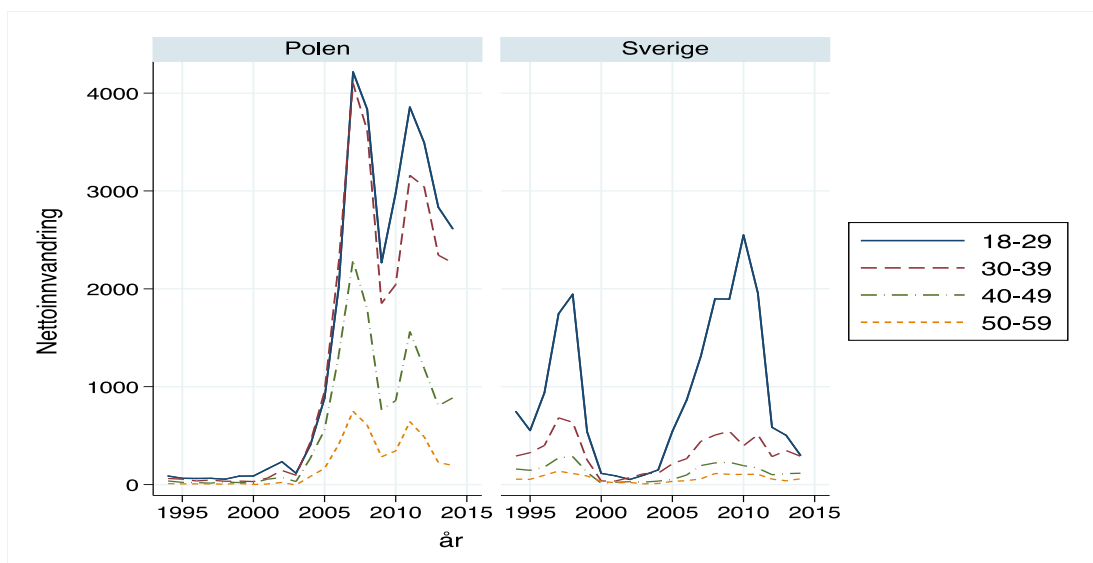
Figur 3.10 viser at det er flest personer i aldersgruppen 20–29 år som innvandrere gjennom hele perioden, fulgt av aldersgruppen 30–39 år. I toppåret 2011 utgjorde de hhv. 45 og 29 pst. av innvandringen. Det aggregerte mønsteret skjuler stor variasjon mellom landene, se Figur 3.11. Det er for en stor del svenskene som skaper mønsteret ved en svært høy innvandring i årene rundt 2010, da arbeidsmarkedssituasjonen var langt bedre i Norge enn i Sverige. For de nye EU-landene er fordelingen mellom 20–29 og 30–39 år langt mer lik, men med noe variasjon over tid. Tyskland skiller seg med en relativt høy andel i aldersgruppen 40–49 år.

Figur 3.10 Aldersfordeling i inn-, ut- og nettoinnvandringen fra EU-28, 1994–2014. Personer

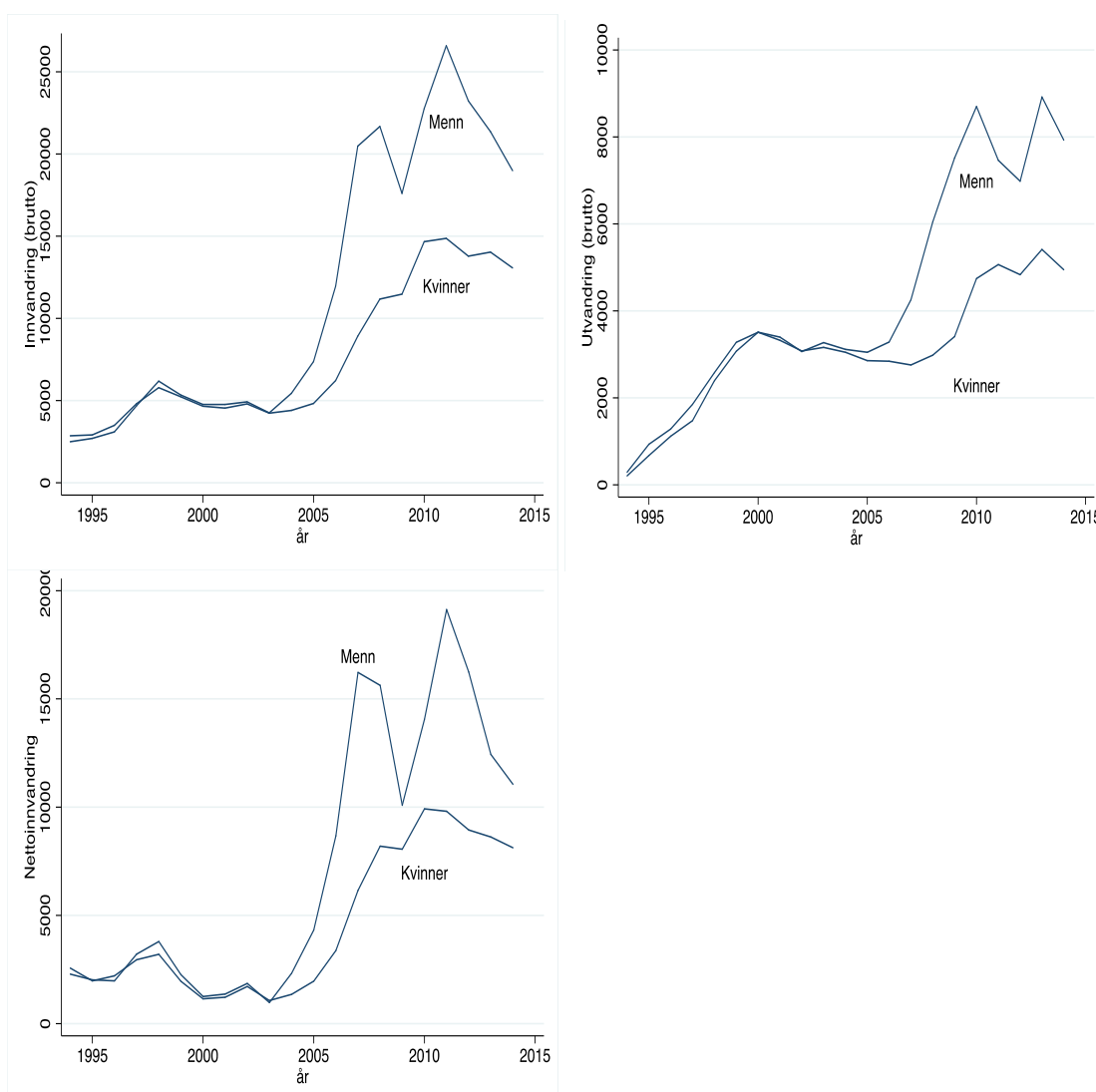


Det er flere menn enn kvinner som innvandrere til Norge, og mennenes inn- og utvandring er mer konjunkturfølsom, se Figur 3.12. Fordelingen etter statsborgerskap viser at kjønnsforskjellene er størst blant innvandrere fra Polen og Litauen, og minst fra Sverige og Tyskland, se Figur 3.13. Blant de polske innvandrerne var det mennene som startet den første innvandringsbølgen etter at landet ble med i EU, men dette mønsteret gjentok seg ikke for Litauen.

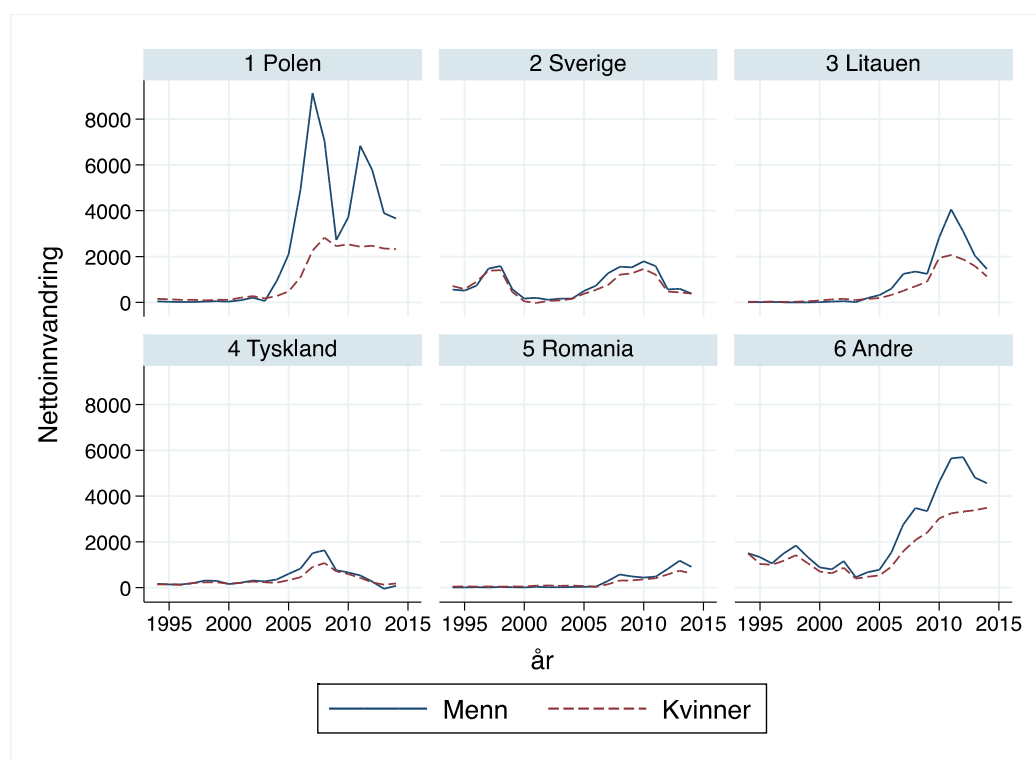
Figur 3.11 Aldersfordeling i nettoinnvandringen fra Polen og Sverige, 1994–2014. Antall personer



Figur 3.12 Kjønnsfordeling i inn-, ut- og nettoinnvandringen fra EU-28, 1994–2014. Personer



Figur 3.13 Kjønnfordeling i nettoinnvandringen etter statsborgerskap, 1994–2014



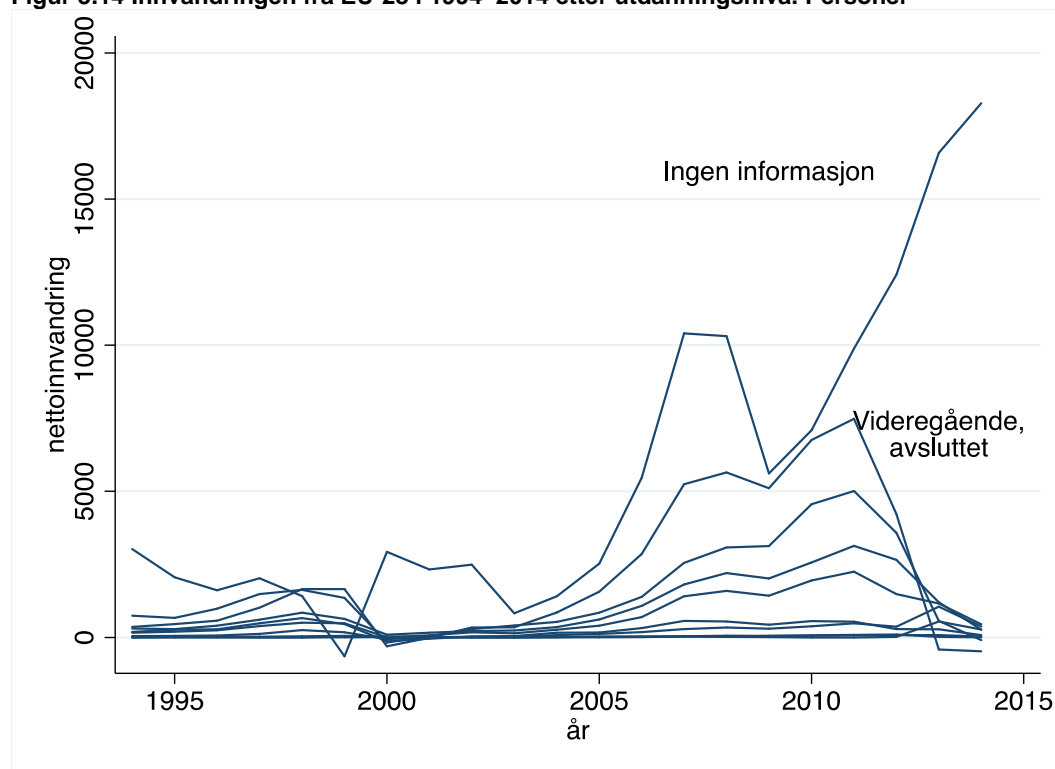
Informasjonen om innvandrernes utdanning er begrenset. Figur 3.14 gir en oversikt over innvandrernes utdanning slik den fremkommer av SSBs registre. Vi ser at den største andelen av innvandrerne med *registrert* utdanning har videregående opplæring som sin høyeste fullførte utdanning. Imidlertid er andelen med *uregistrert* utdanning så stor at vi strengt tatt ikke kan si noe definitivt om hvordan innvandrerne er fordelt på de ulike utdanningsnivåene.

Manglende registrering av innvandreres utdanning er en utfordring som har økt år for år og som gjelder innvandrere også utenfra EØS-området: Per 1. oktober 2014 hadde 25 pst. av alle bosatte innvandrere uregistrert utdanning. Usikkerheten skyldes at SSB ikke har tilgang til registerbasert utdanningsinformasjon for personer som har tatt sin utdanning i utlandet. SSB innhenter derfor denne informasjonen gjennom spørreundersøkelser. Det er imidlertid ikke alle som svarer, og undersøkelser gjennomføres sjelden. Vårt utvalg har informasjon fra undersøkelsene i 1999 og 2011. Dette kommer tydelig frem i figuren, ved at andelen med registrert utdanning blant de som ankom etter 2011, er svært lav. Når det likevel er en del som har registrert utdanning også disse siste årene, skyldes dette at SSB innhenter informasjon fra registre der dette er mulig. Dette gjelder i hovedsak to grupper: personer med autorisasjon for helsepersonell, og personer som har tatt sin utdanning i Norge, noe som vil gjelde studentene i vårt utvalg.

For å kunne gi bedre statistikk på aggregert nivå, har SSB begynt å beregne utdanningsnivået for disse innvandrerne ved å ta utgangspunkt i andre kjennetegn som yrke, yrkesinntekt, landbakgrunn mv., og la disse få tilordnet utdanningen til andre med tilsvarende kjennetegn.

Tabell 3.2 oppsummerer SSBs antakelser om utdanningsnivået til de EØS-innvandrerne som var bosatt ved utgangen av 2014 for de 15 viktigste avsenderlandene. Blant de landene vi analyserer nærmere ellers i denne rapporten, ser vi at Polen skiller seg ut med en særlig høy andel med videregående skole som høyeste utdanning. Litauen og Tyskland har en høyere andel med kun grunnskole, men også med høyere utdanning: 43 og 51 pst. sammenlignet med Polens 32 pst.

Figur 3.14 Innvandringen fra EU-28 i 1994–2014 etter utdanningsnivå. Personer



Tabell 3.2 Antatt utdanning for innvandrerne fra EU-28, bosatt ved utgangen av 2014

Land	Antall innvandrere	Ingen utdanning	Grunnskole	Videreg. skole	Univ. og høgsk., kort	Univ. og høgsk., lang
Polen	81 307	0 %	15 %	54 %	16 %	16 %
Sverige	35 614	1 %	13 %	40 %	32 %	14 %
Litauen	31 306	1 %	24 %	32 %	31 %	12 %
Tyskland	22 595	0 %	23 %	27 %	26 %	25 %
Danmark	19 074	0 %	20 %	34 %	29 %	16 %
Storbritannia	13 387	0 %	14 %	24 %	41 %	21 %
Bosnia-Herc.	13 211	1 %	21 %	44 %	25 %	9 %
Romania	10 424	0 %	16 %	41 %	23 %	20 %
Kosovo	9 627	1 %	41 %	38 %	17 %	3 %
Latvia	8 349	1 %	16 %	43 %	27 %	14 %
Nederland	6 597	0 %	11 %	30 %	34 %	25 %
Island	6 507	0 %	22 %	36 %	26 %	15 %
Finland	6 123	0 %	19 %	30 %	35 %	16 %
Bulgaria	4 962	1 %	15 %	41 %	22 %	21 %
Frankrike	4 742	1 %	8 %	17 %	26 %	48 %

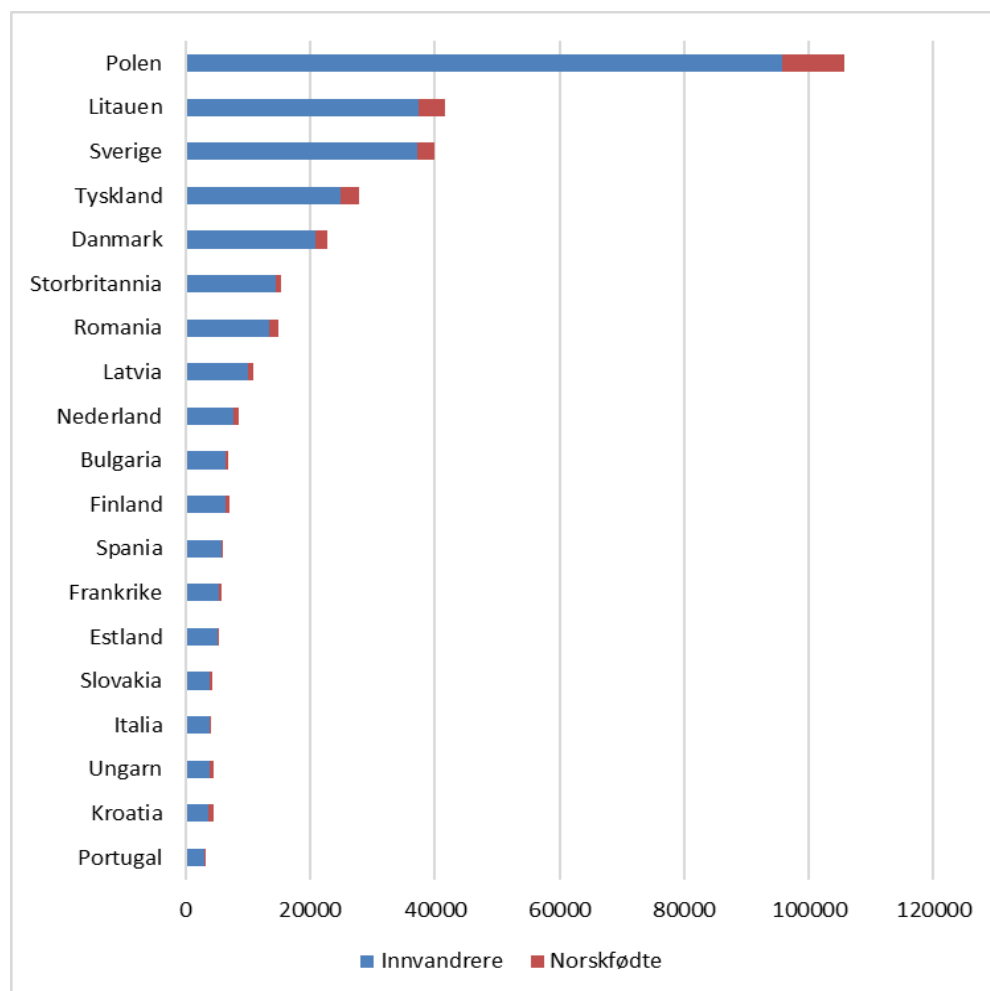
Kilde: Statistisk sentralbyrå

3.6 Innvandrerbefolkningen fra EØS ved inngangen 2016

3.6.1 Omfang og sammensetning

Ved inngangen til 2016 var 327 000 innvandrere fra EU-land registrert bosatt i Norge.¹ I tillegg kommer 33 000 etterkommere av innvandrere fra disse landene. Figur 3.15 viser hvordan disse er fordelt etter land for de landene med mer enn 3 000 innvandrere i 2016.

Figur 3.15 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre etter landbakgrunn, per 1. januar 2016. Personer.



Kilde: SSB, statistikkbanken

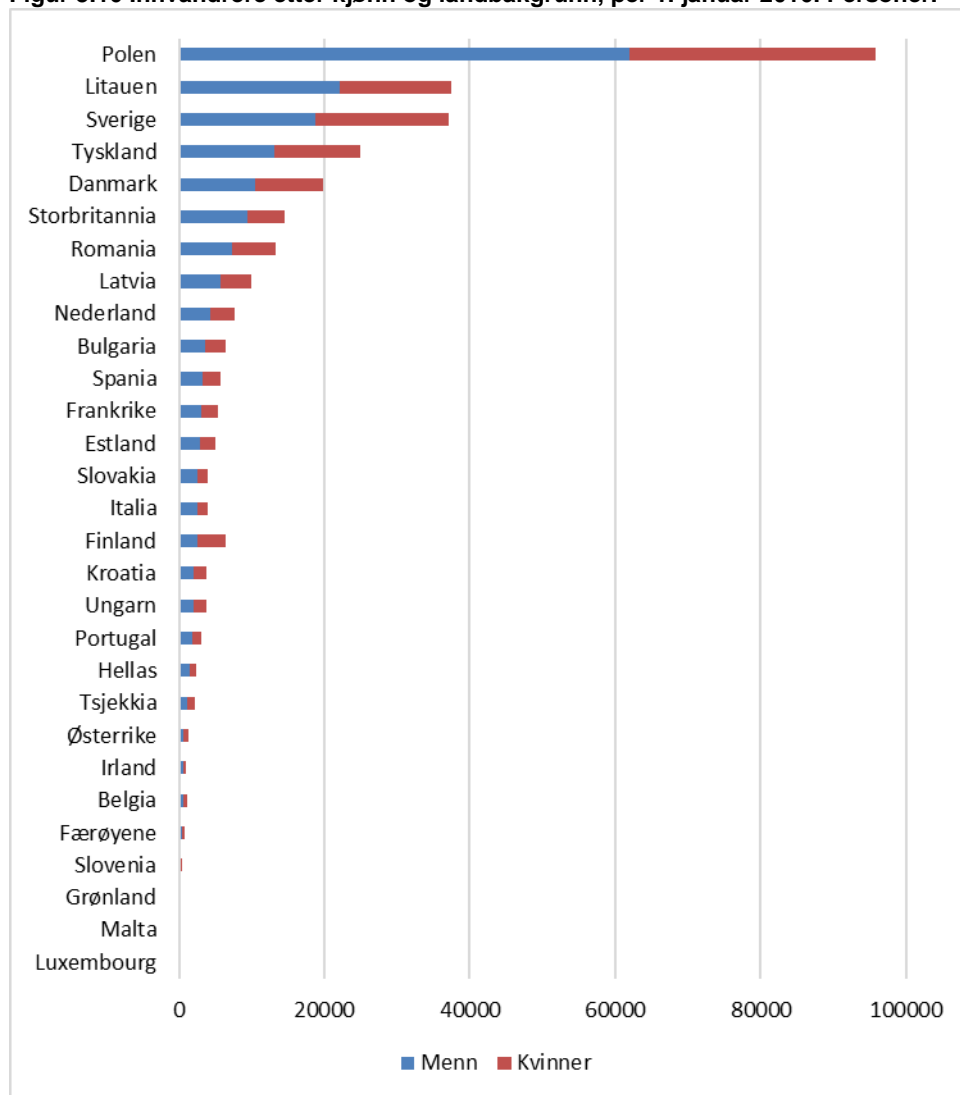
Polen er det desidert største innvandringslandet, med 95 700 innvandrere og 10 000 etterkommere. Litauen passerte i 2015 Sverige som nest største innvandringsland: Begge har om lag 37 000 innvandrere, men Litauen noe flere etterkommere. Disse landene er også de tre største innvandringslandene totalt sett, fulgt av Somalia på fjerdeplass. Blant EU-landene følger deretter Tyskland, Danmark og Storbritannia. Romania (13 000 innvandrere), Latvia (10 000), Bulgaria (6 000), Slovakia (5 000) og Estland (3 000) er de neste blant EU-landene i Øst-Europa. Tilveksten av polakker var 4 800 i løpet av 2015, noe som er den minste tilveksten siden 2005. Dette er

¹ Dette avsnittet er basert på opplysninger fra SSBs hjemmeside og tall fra statistikkbanken der ikke annet er opplyst. Tallene omfatter bare de innvandrerne som er registrert i folkeregisteret og dermed i SSBs befolkningsdata, jf. drøfting over.

en del av et større bilde: Innvandringen til Norge totalt sett, dvs. også utenfra EØS, hadde i 2015 den svakeste prosentvise tilveksten siden 2006.

Kjønnsfordelingen blant innvandrerne er vist i Figur 3.16. Her er etterkommerne utelatt. Mennene dominerer fra alle de største innvandringslandene i Øst-Europa: De utgjør 65 pst. av innvandrerne fra Polen, og mellom 55 og 59 pst. av innvandrerne fra de øvrige landene nevnt over. Kjønnsfordelingen er jevnere blant innvandrerne fra Sverige, Tyskland og Danmark, men med større mannsdominans fra for eksempel Storbritannia.

Figur 3.16 Innvandrere etter kjønn og landbakgrunn, per 1. januar 2016. Personer.



Kilde: SSB, statistikkbanken.

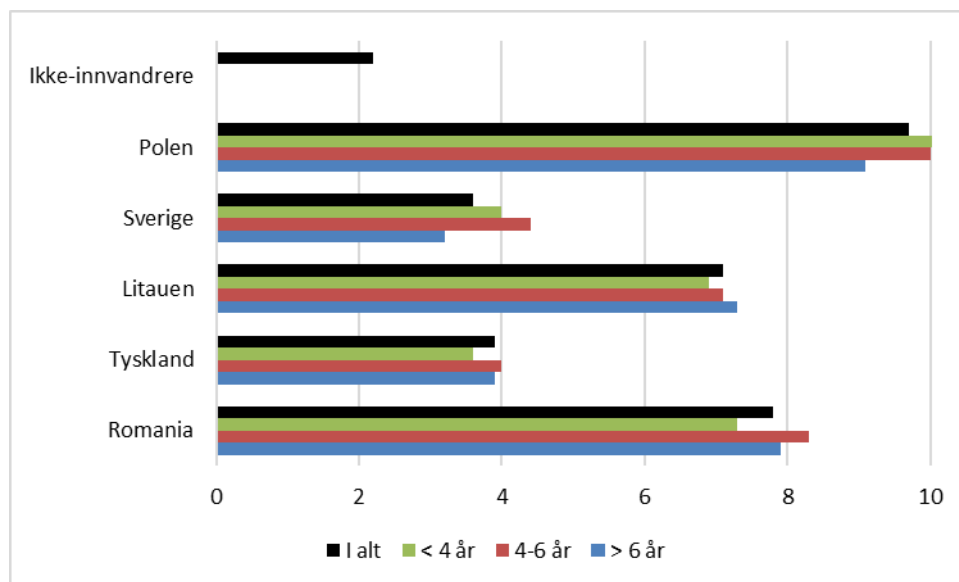
3.6.2 Sysselsetting og arbeidsledighet

Arbeidsledigheten varierer betydelig innad i gruppen av EØS-innvandrere, særlig med landbakgrunn og kjønn, men også med botid. Blant mennene er ledigheten høyest blant polakkene, med 9,7 pst. Polakkene med kort botid (0-6 år) trekker opp. Deretter følger innvandrerne fra Romania (7,8 pst.) og Litauen (7,1 pst.). Ser vi på andre viktige avsenderland fra Øst-Europa, ligger ledigheten på mellom 5,5 pst. (Estland) og 8,5 pst. (Latvia). Innvandrerne fra Sverige og Tyskland har til sammenlikning en ledighet under 4 pst. Arbeidsledigheten er gjennomgående høyest blant de innvandrerne som har vært her 4-6 år. Også blant kvinnene er ledigheten markert høyere blant innvandrere fra Polen, Litauen og Romania enn Sverige og Tyskland. Forskjellene mellom land

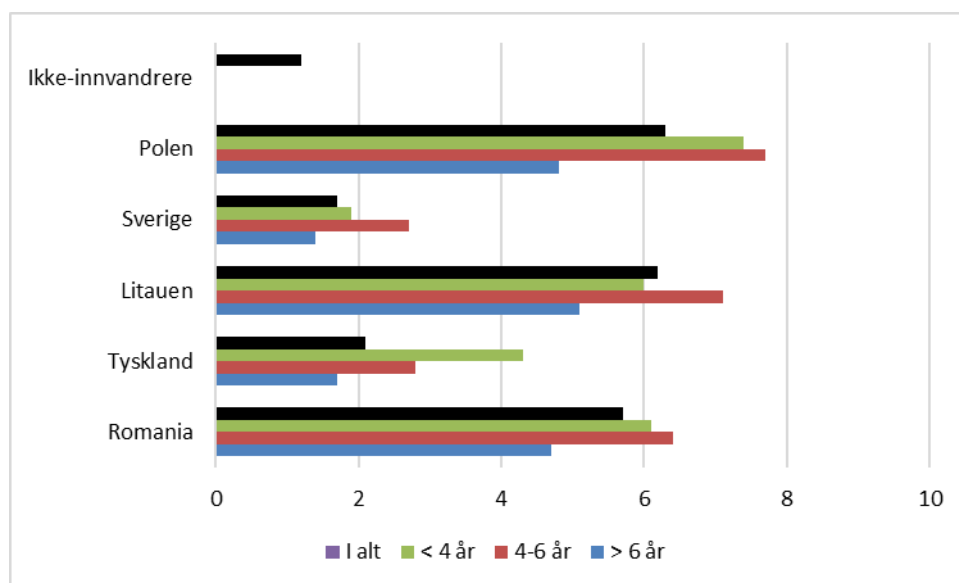
er likevel mindre for kvinnene internt i gruppen av øst-europeiske land enn for mennene. I befolkningen utenom innvandrere er arbeidsledigheten langt lavere enn i alle de nevnte innvandregruppene: 2,2 pst. blant menn og 1,2 pst. blant kvinner. Dette må riktignok ses i sammenheng med bl.a. ulik alderssammensetning og bransjetilknytning.

Figur 3.17 Arbeidsledighet etter landbakgrunn og botid, 1. kvartal 2016, alder 15-74 år. Prosent

Menn



Kvinner



Kilde: SSB, statistikkbanken.

3.7 Nærmere om de som ikke er med i SSB befolkningsdata

Det er et stort antall innvandrere fra EØS-land som ikke er med i SSBs befolkningsdata. Disse kan deles inn på flere måter. Personer med D-numre omfatter bl.a. personer med oppholdsrett på korttidsopphold, herunder sysselsatte, som igjen kan deles inn i lønnstakere og selvstendig næringsdrivende/tjenesteytere. Av disse er det lønnstakere på korttidsopphold vi vet mest om, men det finnes også noe informasjon om de selvstendig næringsdrivende. I tillegg kommer illegale innvandrere. Det ser ikke ut til å foreligge noe anslag for den illegale innvandringen fra EU.

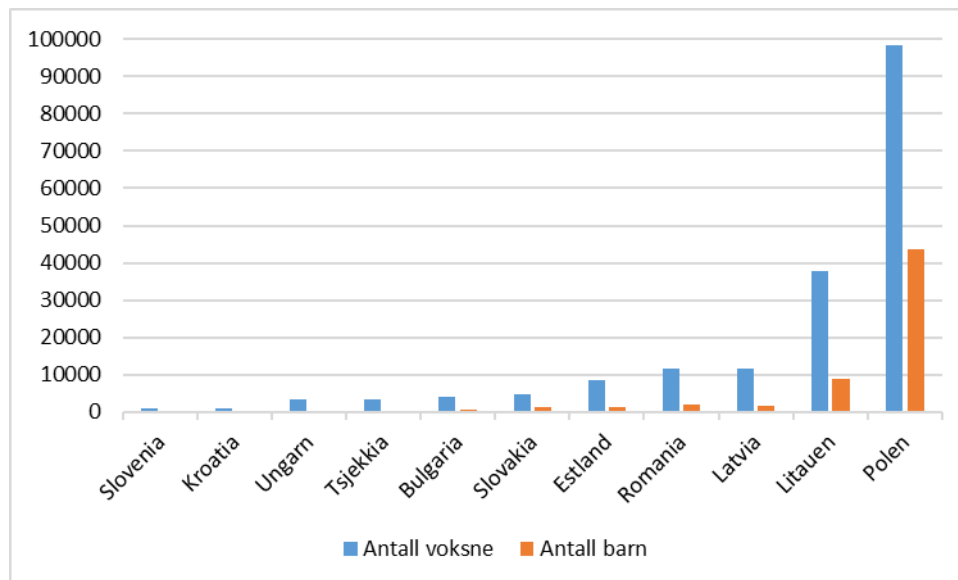
SSB utarbeidet et anslag for den illegale innvandringen i 2008, men dette omfatter bare innvandringen utenfra EU.¹

Vi har ingen informasjon om mottaket av velferdsytelser for de innvandrerne som ikke er registrert i SSBs befolkningsdata, og heller ikke mer informasjon om arbeidsmarkedstilpasningen deres enn den vi gjengir her. Dette bør være mulig å fremskaffe ved å bruke NAVs data direkte, uten kobling med SSBs data, men vi kjenner ikke til at det er gjort.

3.7.1 Personer med D-nummer

D-numre tildeles personer som har oppholdsrett i Norge og som har behov for et identifikasjonsnummer, men som ikke tilfredsstiller kravet til å være bosatt, jf. over, og dermed ikke kan få et personnummer. Dette kan for eksempel være personer som oppholder seg mindre enn seks måneder, eller som mottar trygdeytelser fra utlandet. Vi vet lite om disse personene. SSB har laget en oversikt over antallet innvandrere med D-numre fra EØS-landene i Øst-Europa som innvandret i perioden 2004–14.² Her fremgår det at det var til sammen 244 000 innvandrere med D-numre i denne perioden, hvorav 185 000 voksne (18 år og eldre). Fordelingen mellom land følger i hovedsak fordelingen for de registrert bosatte, jf. Figur 3.18.

Figur 3.18 Personer med D-nummer fra EØS-landene i Øst-Europa, registrert 2004–14



Kilde: Thorsdalen (2016), tabell 2.11, bearbejdet av Vista Analyse.

3.7.2 Nærmere om lønnstakere på korttidsopphold

Lønnstakere på korttidsopphold kan deles inn i de som arbeider i ordinære virksomheter i Norge, og de som arbeider i utenlandske virksomheter som er i Norge en periode for å utføre et oppdrag.³ Begge gruppene skal meldes inn til offentlige registre av sine arbeidsgivere: Den første til NAVs Aa-register på lik linje med bosatte arbeidstakere (fra 2015 til det nyopprettede a-registeret), og

¹ Li-Chun Zhang (2008): «Developing methods for determining the number of unauthorized foreigners in Norway», SSB Rapport 2008/11.

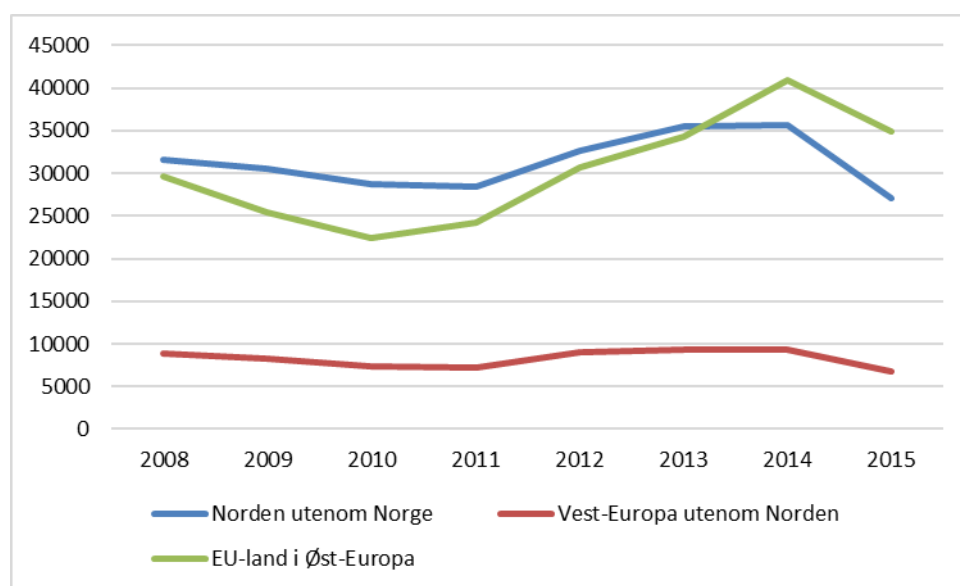
² Bjørn Thorsdalen (2016): «En demografisk beskrivelse av arbeidsinnvandrere fra EU/EØS og deres familier», SSB Rapport 2016/03.

³ Avsnittene om lønnstakere, selvstendig næringsdrivende og illegale innvandrere er basert på opplysninger fra SSB, både fra deres nettside og i e-poster fra ansatte der.

den andre til sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). For den siste gruppen er kvaliteten mer usikker, og det foreligger mindre informasjon om arbeidsforholdene som arbeidstid og yrke.

SSB utarbeider statistikk for lønnstakere på korttidsopphold årlig, i november. Figur 3.19 viser utviklingen i antallet lønnstakere på korttidsopphold fra Norden utenom Norge, Vest-Europa utenom Norden og EU-land i Øst-Europa i 2008–2015. Som et eksempel på hvordan denne gruppen er sammensatt, kan vi ta de 34 900 lønnstakerne fra EØS-land i Øst-Europa som var her i 2015. Av disse var 47 pst. menn i alderen 25–39 år, og ytterligere 27 pst. var menn i alderen 40–54 år. 30 pst. av de 34 900 arbeidet i bygg og anlegg, 15 pst. i industrien og 8 pst. i primærnæringene. I tillegg ble 22 pst. leid ut gjennom bemanningsbyråer, og fordelt på de øvrige bransjene. Det bør ikke legges for mye vekt på den bratte nedgangen fra 2014 til 2015, da denne primært skyldes at SSB har lagt om statistikken slik at den nå skal være mer presis enn tidligere.

Figur 3.19 Lønnstakere på korttidsopphold, etter landbakgrunn, 2008–2015



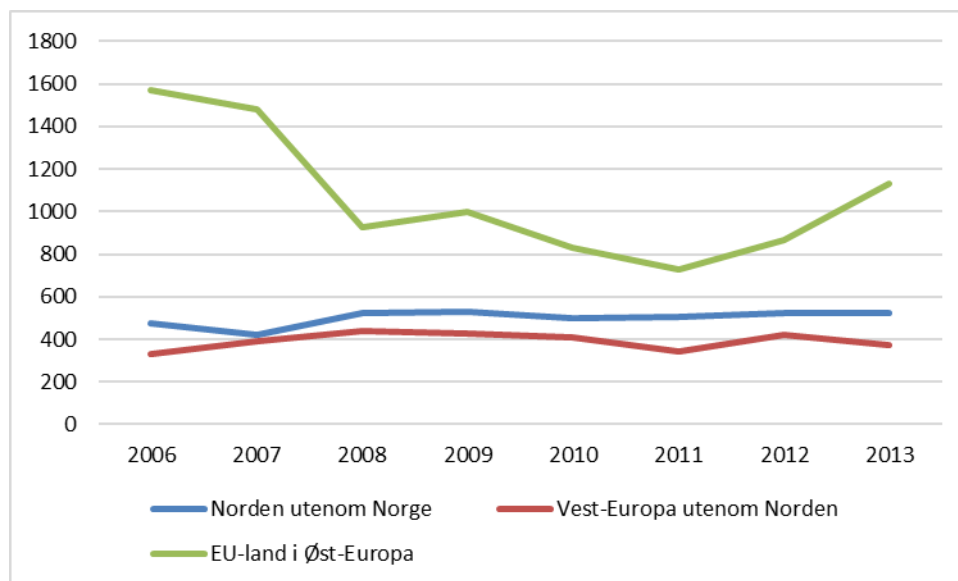
Kilde: SSB, statistikkbanken.

Note: Statistikken omfatter ikke-bosatte lønnstakere i aldersgruppen 15–74 år.

3.7.3 Nærmere om selvstendig næringsdrivende på korttidsopphold

For perioden 2006-2013 har SSB laget en egen statistikk for nye selvstendig næringsdrivende i hvert av årene, se Figur 3.20. I 2013 var det 1 100 nyregistrerte selvstendig næringsdrivende fra EU-landene i Øst-Europa, 500 fra Norden utenom Norge og 400 fra Vest-Europa utenom Norden. Det er antallet nye selvstendig næringsdrivende fra EU-landene i Øst-Europa som har endret seg mest gjennom perioden, og utviklingen følger i grove trekk innvandringen fra Polen som omtalt tidligere i kapitlet. Vi har ikke annen informasjon om denne innvandringen enn det som fremgår av figuren.

Figur 3.20 Nye selvstendig næringsdrivende på korttidsopphold hvert av årene 2006-2013, etter landbakgrunn



Kilde: SSB, statistikkbanken.

4. Arbeidsmarkedssituasjon og velferdsytelser

4.1 EØS-borgernes tilgang til norske velferdsytelser

Reglene for EØS-borgernes tilgang til norske velferdsytelser er langt mer omfattende og komplekse enn for deres rett til å arbeide og å bo i Norge. Som vi så i avsnitt 3.2, har alle EØS-borgere rett til å ta arbeid i Norge. EØS-borgere har dessuten rett til å bli boende så lenge de kan forsørge seg selv, og i mange tilfeller også når de har behov for bistand fra det offentlige. Varig opphold kan gis etter fem års lovlig opphold, og iblant kortere.

Regelverket for EØS-innvandrerne tilgang til norske velferdsytelser er beskrevet i NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*, se særlig kap. 6. Vi har valgt å spisse vår gjennomgang mot de *praktiske konsekvensene* av regelverket: Hva skal for eksempel til for å kunne motta dagpenger? Beskrivelsene er basert på nevnte NOU og et internt notat utarbeidet av Arbeids- og sosialdepartementet. For at gjennomgangen skal være leservennlig, har vi valgt å benytte en lite juridisk sjargong og å holde regelverkshenvisningene på et minimum.

Gjennomgangen er delt i to. I dette avsnittet beskriver vi den generelle delen av regelverket: Hva skal til for at EØS-borgere får rett til norske velferdsytelser? Som vi skal se, reguleres dette både av den nasjonale lovgivningen (folketrygdloven mv.) og internasjonale avtaler (primært EØS-avtales trygdeforordning). I det neste avsnittet tar vi for oss de ulike ytelsene enkeltvis.

4.1.1 EØS-avtalens trygdeforordning

For EØS-borgere vil EØS-avtalens trygdeforordning i mange tilfeller gi *raskere tilgang* til de ulike ytelsene enn det som følger av den norske lovgivningen: For mange ytelsene kan kravene til botid oppfylles gjennom botid/trygdetid i et annet land. EØS-borgere vil også ofte få utbetalt *høyere beløp* enn det som følger av den opptjeningen de har i Norge alene: Opptjent inntekt i et annet EØS-land teller med.

De gunstige reglene for EØS-borgerne følger primært av koordineringsreglene i trygdeforordningen. Koordineringsreglene har til hensikt å sikre at personer som har flyttet til eller tatt arbeid i et annet avtaleland, ikke kommer dårligere ut enn personer som alltid har bodd og arbeidet i ett enkelt avtaleland. Dette gjør de ved å sørge for at personene kan beholde de trygderettighetene de har opptjent, og at de får adgang til trygdeordninger i tilflyttingsstaten. Koordineringsreglene er basert på fire hovedprinsipper:

- a) *Likebehandling*: Personer fra andre avtaleland skal behandles på samme måte som egne statsborgere når de oppholder seg i landet, med samme rettigheter og plikter, fra første dag man lovlig oppholder seg på statens territorium. Bestemmelser i nasjonal lovgivning om at medlemskap i en trygdeordning er forbeholdt statens egne borgere, gjelder derfor ikke for personer som er omfattet av en slik avtale.
- b) *Sammenlegging*: Minstekrav i den nasjonale lovgivningen om en viss periode med medlemskap, avgiftsinnbetaling eller bosetting kan oppfylles gjennom sammenlegging av trygdetid, i den forstand at botid mv. i et annet EØS-land kan brukes for å få medlemskap i norsk folketrygd mv.
- c) *Proratisering*: Personer med opptjening i flere stater skal i utgangspunktet få utbetalt delpensjoner fra de statene de har opparbeidet pensjonsrettigheter i, beregnet ut fra opptjeningstiden de har hatt i de ulike statene (proratisk). Personer som har rett til norske ytelsene uten sammenlegging av trygdetid fra andre avtaleland, skal få det gunstigste alternativet av en pensjon beregnet proratisk og etter de ulike nasjonenes lovgivning. Normalt vil dette gi som resultat at personen får utbetalt norsk ytelse.
- d) *Eksportabilitet*: Personer med opptjente trygderettigheter i ett land, kan beholde disse ved flytting til et annet i en viss periode.

Koordineringsreglene inneholder også en detaljert regulering av spørsmålet om i hvilket land en person skal være trygdedekket.

4.1.2 Medlemskap i folketrygden og andre omfangsbestemmelser

I utgangspunktet stiller samtlige av ytelsene i folketrygden som vilkår at ytelsesmottakeren, eller dennes forsørger, er eller har vært medlem av folketrygden. For de aller fleste ytelsene overstyres riktignok de nasjonale reglene av EØS-avtalens trygdeforordning, slik vi så over. Likevel er det viktig å også kjenne til de nasjonale medlemskapsbestemmelsene. Mest konkret er dette fordi trygdeforordningen ikke gjelder alle ytelser: For disse er det dermed de nasjonale reglene som er bestemmende også for EØS-innvandrerne. Men det er verdt å merke seg at de nasjonale bestemmelsene gir raskt medlemskap for arbeidsinnvandrere uavhengig av trygdeforordningen, i kraft av at de er arbeidstakere.

Medlemskap i folketrygden

Det skilles mellom pliktig og frivillig medlemskap i folketrygden. Alle som er *bosatt i Norge* er pliktige medlemmer i folketrygden. «Bosatt» er imidlertid noe annet i folketrygdsammenheng enn i folkeregisteret – og dermed noe annet enn i SSBs befolkningsdata. Etter folketrygdloven regnes personer som bosatte når oppholdet i Norge er ment å vare minst *tolv* måneder, og ikke seks, som i folkeregisteret. Medlemskap i folkeregisteret krever lovlig opphold i Norge, men det har EØS-innvandrere hvis de er registrert som bosatt.

Også *arbeidstakere i Norge* er pliktige medlemmer i folketrygden. Arbeidstakere er de som «arbeider i en annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse», jf. folketrygdloven § 1-9. Det stilles ikke krav til varigheten av arbeidet eller inntektsnivået. Det er en forutsetning at man har lovlig adgang til å ta arbeid i Norge, men det har EØS-innvandrere i kraft av EØS-avtalen. Selvstendig næringsdrivende og oppdragstakere faller derimot ikke inn under denne medlemskapsbestemmelsen, siden de ikke regnes som arbeidstakere.

Enkelte persongrupper som ikke er omfattet av pliktig medlemskap, kan etter søknad få såkalt frivillig medlemskap i folketrygden, enten med full dekning, eller begrenset til enkelte ytelser. Dette gjelder både personer i og utenfor Norge, men ser ut til å være lite relevant for EØS-innvandrere.¹ Vi omtaler det derfor ikke i det videre.

Oppsummert ser vi at:

- Det vil være noen som er medlemmer av folketrygden, men som ikke er med i SSBs befolkningsdata: Arbeidstakere på korttidsopphold (mindre enn seks måneder) vil være medlemmer i kraft av å være arbeidstaker, men ikke oppfylle «bosatt»-kravet i folkeregisteret. Disse vil ha rett til barnetrygd og kontantstøtte i tillegg til ytelsene i folketrygden.
- Det vil være noen som er med i SSBs befolkningsdata, men som ikke er medlemmer av folketrygden: Selvstendig næringsdrivende, oppdragstakere og andre ikke-arbeidstakere som har intensjon om å være her mer enn seks, men mindre enn tolv, måneder, vil oppfylle «bosatt»-kravet i folkeregisteret, men ikke i folketrygden. Disse vil dermed verken ha rett til ytelsene i folketrygden eller barnetrygd og kontantstøtte.

Trygdetid og botid

Noen av ytelsene i folketrygden stiller krav om trygde- eller botid. I denne sammenhengen er det vesentlige at bestemmelsene om trygdetid og botid innebærer at personer som innvandret til Norge i voksen alder, vil ha vanskelig for å opparbeide fulle rettigheter til enkelte ytelser. Dette gjelder først og fremst uførepensjon og alderspensjon der kort trygdetid gir rett til svært lave ytelser. For arbeidsavklaringspenger og overgangsstønad er det stilt lavere krav, se tabell for oversikt over regelverket.

¹ Se NOU 2011:7 Velferd og migrasjon, avsnitt 6.3. Som eksempler på personer i Norge brukes utenlandske arbeidstakere som er arbeidstakere i Norge for en fremmed stat eller mellomfolkelig organisasjon. For personer utenfor Norge kreves «nær tilknytning til det norske samfunnet» og tidligere medlemskap i tre av de siste fem årene.

4.1.3 Særskilt om de ytelsene som ikke omfattes av folketrygdloven

Barnetrygd og kontantstøtte

Tilsvarende som for ytelsene i folketrygden er tilgangen til barnetrygd regulert i barnetrygdloven, men der denne overstyrer av EØS-avtalens trygdeforordning. Til sammen innebærer dette at personer som etter EØS-avtalen er trygdedekket i Norge, har rett til barnetrygd for sine familiemedlemmer som om de var bosatt i Norge fra første dag i landet. Dette gjelder uavhengig av hvilket land barnet bor i. Dersom familien har rett til barnetrygd fra to land, skal den få utbetalt den høyeste. Dette er normalt den norske, men med Sverige som et viktig unntak.

Reglene for kontantstøtte er helt tilsvarende som for barnetrygd: Barn uten fulltids plass i barnehage gir rett til kontantstøtte (gradert etter deltid i barnehage) for alle som etter EØS-avtalen er trygdedekket i Norge, uavhengig av hvilket land barnet bor i.

Økonomisk sosialhjelp

EØS-borgeres tilgang til økonomisk sosialhjelp er regulert i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) og tilhørende rundskriv nr. 35 fra NAV. Oppsummert er EØS-borgeres tilgang til økonomisk sosialhjelp svært begrenset den første perioden etter ankomst, nærmere bestemt frem til de har fått varig opphold (i regelverket betegnet som lovlig opphold og fast bopel). I denne perioden har personen som utgangspunkt ikke rett på tjenester etter sosialtjenesteloven, med unntak av opplysning, råd og veiledning eller hvis personen befinner seg i en nødssituasjon.

Etter å ha fått varig opphold, har EØS-borgere imidlertid rett til økonomisk sosialhjelp på lik linje med andre norske borgere. Retten til å bli vurdert for økonomisk sosialhjelp gjelder da i ubegrenset tid. Varig opphold gis normalt først etter fem år, men kan også bli gitt raskere, jf. avsnitt 3.2.4.

4.2 Regelverket for enkeltytelsene

4.2.1 Noen ytelser og regelverkselementer er viktigere enn andre

En fullstendig gjennomgang av regelverket for samtlige norske velferdsytelser kan ta pusten fra de fleste. Vi konsentrerer oss derfor her om de ytelsene og regelverkselementene som er mest relevante for våre formål: I analysen av velferdsturisme er dette de ytelsene som fremstår særlig *attraktive kort tid etter ankomst*. De ytelsene som kan motivere en vandring mellom land, og som også er attraktive for de personene som typisk vurderer å vandre, nemlig unge voksne. I beregningen av konsekvensene for de offentlige finansene er det de *kostbare ytelsene*. Til sammen tilsier dette at vi tar utgangspunkt i livsoppholdsyttelsene og de supplerende barnerelaterte ytelsene. Dette gir følgende liste:

1. Dagpenger ved arbeidsledighet
2. Sykepenger
3. Arbeidsavklaringspenger
4. Foreldrepenger
5. Overgangsstønad
6. Barnetrygd
7. Kontantstøtte
8. Uførepensjon
9. Alderspensjon
10. Økonomisk sosialhjelp
11. Kvalifiseringsstønad

De regelverkselementene det er viktigst å kjenne til for vår analyse, er de som bestemmer hvor attraktive ytelsene fremstår raskt etter ankomst, og hvor stor belastning de utgjør på de offentlige budsjettene.

Elementer som bestemmer ordningenes attraktivitet, er:

- Hvor lett det er å få *tilgang* til ytelsene raskt etter ankomst, dvs. krav til medlemskap i folketrygden, trygdetid, botid og arbeidsvarighet, andre inngangsvilkår (opptjent arbeidsinntekt, sykdom mv.) og om disse vilkårene kan oppfylles gjennom sammenlegging med opptjening mv. fra andre land.
- Ytelsenes *økonomiske* attraktivitet, dvs. beløp eller kompensasjonsgrad i forhold til tidligere inntekt, samt minstenivå på ytelsen.
- Hvor *lenge* ytelsene kan mottas når de først er innvilget.
- Adgangen til *eksport* av ytelsene, dvs. muligheten til å reise ut av landet og fortsatt motta ytelsen.

Belastningen på offentlige budsjetter bestemmes av total størrelse på ytelsene (beløp ganger antall som mottar ytelsen) og hvor lenge ytelsen betales ut.

Tabell 4.1 gir en oversikt over de mest sentrale reglene for velferdsytelsene nevnt over. Tabellen er hentet fra NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon, tabell 6.1, men med noen endringer som forklart i fotnotene. Regelverket skal være det som gjelder per juli 2016.¹

¹ For den empiriske analysen nevner vi at det har vært noen endringer i regelverket over vår observasjonsperiode (1994-2014), men der disse først og fremst gjelder uførepensjon og alderspensjon, som er mindre relevante for oss. Noen ytelser har også kommet til og falt fra. For eksempel ble arbeidsavklaringspenger opprettet i 2010 til erstatning for rehabiliterings- og attføringspenger (1994-2010) og tidsbegrenset uførestønad (2004-2010). Kontantstøtten ble opprettet i 1998, og kvalifiseringsstøtten i 2007.

Tabell 4.1 Skjematisk oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsordninger

Ytelse	Inngangsvilkår	Brutto kompensasjonsgrad	Minstenivå	Varighet	Krav til botid/trygdetid	Sammenlegging av tid i Norge og andre EØS-land ¹	Kan utbetales i andre EØS-land
Dagpenger	Arbeidsinntekt 1,5 G siste kalenderår/ 3 G tre siste kalenderår, tapt arbeidstid minst 50 pst., reell arbeidssøker	Ca. 62,4 pst. av tidl. inntekt opp til 6 G (2,4 promille pr. dag, fem dager pr. uke)	Ca. 62,4 pst. av 1 G	104/52 uker	Nei, bare krav til tidligere inntekt i foregående kalenderår	Fulltidsarbeid i 16 uker siste kalenderår, eller 32 uker tre siste kalenderår, men krav om minst én dags arbeid i Norge.	I inntil 3 mnd., gitt at mottakeren har vært tilmeldt NAV som reell arbeidssøker i minst 4 uker og melder seg som arbeidssøker i ankomstlandet innen 7 dager
Sykepenger	Sykdom, skade. Minst 20 pst. arbeidsufør. Min. inntektsgrunnlag 0,5 G.	100 pst. av inntektsgrunnlaget fra første dag, inntil 6 G	20 pst. av 0,5 G ved 20 pst. uførhet	1 år	Nei, men må ha vært i arbeid i minst fire uker	Kravet om fire ukers arbeid kan opptjenes i annet EØS-land, men krav om minst én dags arbeid i Norge	Ja, men i prinsippet samme krav til oppfølging som når mottakeren oppholder seg i Norge
Arbeidsavklaringspenger	Sykdom, skade og lyte. Minst 50 pst. ufør.	66 pst. av inntektsgrunnlaget inntil 6 G	2 G	4 år	Medlem i trygden minst tre år, eller i ett år umiddelbart før og i denne perioden i stand til å utføre ordinært arbeid	Kravet om forutgående medlemskap kan oppfylles ved sammenlegging av perioder i Norge og perioder i andre EØS-land.	Ja, men i prinsippet samme krav til oppfølging som når mottakeren oppholder seg i Norge
Foreldrepenger	Yrkesaktivitet i minst seks av ti siste måneder. Inntekten må på årsbasis svare til minst 0,5 G.	100 pst. av inntektsgrunnlaget, inntil 6 G, i 47 uker eller 80 pst. av inntektsgrunnlaget, inntil 6 G, i 57 uker.	-	47/57 uker	Må ha vært i arbeid i minst seks av de siste ti måneder	Kravet om yrkesaktivitet kan oppfylles gjennom arbeid i annet EØS-land,	Ja

						men krav om minst en dags arbeid i Norge.	
Overgangsstønad	Eneforsørger, til yngste barn fyller åtte år. Krav om yrkesrettet aktivitet når yngste barn er over tre år.	Inntektsprøvd ytelse. Maksimalt beløp 2 G	-	3 år (+2 år)	Medlem av trygden i minst tre år.	Nei	I utgangspunktet nei, men unntak for opphold u. seks mnd og opphold som skyldes arbeid for norsk arbeidsgiver.
Barnetrygd²	Ha barn under 18 år boende fast hos seg, evt. hos forelder i utlandet, se siste kolonne.	Kr 11 640 per år per barn. Tillegg for enslige foreldre: Én ekstra barnetrygd og et småbarnstillegg for barn 0-3 år.	-	-	Ingen	-	Ja, hvis forelderen er medlem av folketrygden. Utbetales også for barn som bor hos forelder i utlandet.
Kontantstøtte²	Ha ett- eller toåring som ikke har fulltidsplass i barnehage boende fast hos seg, evt. hos forelder i utlandet, se siste kolonne.	Kr. 66 000 i året når barnet ikke er i barnehage, kr. 3 000 ved lav deltidsplass.	-	-	Ingen	-	Ja, hvis forelderen er medlem av folketrygden. Utbetales også for barn som bor hos forelder i utlandet.
Uføretrygd	Sykdom, skade eller lyte. Min. 50 pst. varig nedsatt arbeidsevne, gjennomgått behandling og periode med arbeidsavklaringspenger	66 pst. av gjennomsnittsinntekten (opptil 6 G) de 3 beste av de 5 siste årene. Justeres med trygdetid, full opptjening etter 40 år.	2 G	Varig, dog begrenset opp til 67 år.	Medlem av trygden i minst tre år. Unntak for pers. u. 26 år, og pers. som har vært medlem av trygden etter fylte 16 med unntak av maks. 5 år.	Minstekravet til trygdetid kan oppfylles i andre EØS-land, men må ha minst ett poengår i Norge. EØS' minste-garanti gjelder.	Ja

Alderspensjon	62 år	Gjennomsnittlig 50–60 pst. av tidligere inntekt (etter skatt). Fullt minste pensjonsnivå bare til personer med minst 40 års trygdetid.	2 G	Varig	Medlem av trygden i minst tre år.	Minstekravet til trygdetid kan oppfylles i andre EØS-land, men må ha minst ett poengår i Norge. EØS' minstegaranti gjelder.	Ja
Økonomisk sosialhjelp³	Behov. Begrenset tilgang frem til varig opphold.	Skjønnsbasert. Forsvarlig livsopphold	-	Ingen tidsbegrensning (ved varig opphold)	Ingen for begrenset hjelp, varig opphold for langvarig hjelp.	-	Nei
Kvalifiseringsstønad	Vesentlig nedsatt inntektsevne, ingen andre ytelser til livsopphold	-	2G (2/3 G for personer under 25 år)	2 år (+ 1 år)	Ingen	-	Nei

¹ Oppfylging av inngangsvilkår vha. sammenlegging av tid i Norge og andre EØS-land

² Beskrivelsene av regelverket for barnetrygd og kontantstøtte avviker fra tabellen i 2011: 7: For begge ytelsene har vi presisert at de kan betales ut for barn som bor i utlandet, og rettet opp feilen i tabellen som sa at det var krav om 12 måneders opphold i Norge før ytelsen kan mottas. For barnetrygd har vi også presisert at beløpet på kr. 11 640 gjelder *per barn*, og at det er tillegg for enslige foreldre.

³ Beskrivelsen for denne ytelsen avviker fra tabellen i NOU 2011: 7: Vi har presisert at arbeidsinnvandreneres rettigheter er ulike før og etter de har fått varig opphold, i tråd med vår forståelse av dagens regelverk som beskrevet i rapporten.

4.2.2 Ytelsenes relevans for velferdsturisme og offentlige finanser

Av regelverkoversikten over og gjennomgangen av EØS-borgernes rettigheter i avsnitt 4.1 ser vi at flere av de norske ytelsene kan mottas umiddelbart etter ankomst. Dette gjelder dagpenger, sykepenger, foreldrepenger, barnetrygd og kontantstøtte. Dagpenger, sykepenger og foreldrepenger krever riktignok at innvandreren i forkant har arbeidet over en viss tid i et annet EØS-land. Av disse fem ytelsene mener vi alle unntatt foreldrepenger er interessante for analysen av velferdsturisme: Det er vanskelig å se for seg at en ytelse med en så avgrenset målgruppe som foreldrepenger skal være viktig for innvandringen.

Dagpenger og sykepenger er interessante først og fremst fordi de monner økonomisk, har forholdsvis lang varighet og utgjør inngangen til varige trygdeløp. Sykepenger krever riktignok etter regelverket at personen faktisk er syk eller skadet, men det er påvist en rekke ganger at disse grensene er uklare i praksis.¹ Dagpenger utbetales derimot også der den arbeidsledige selv er skyld i ledigheten (dvs. for eksempel der den ledige selv har sagt opp), om enn først etter noe tid.

Eksportmulighetene for dagpenger og sykepenger er etter regelverket begrenset, men i praksis ser det ut til å være mulig å ta med seg ytelsene ut av landet over lengre tid. Dagpenger skal kun være mulig å ta med seg ut i tre måneder, men kommunikasjonen mellom NAV og tilsvarende enheter i de nye EØS-landene er per i dag ikke god nok til at dette alltid håndheves. Sykepenger er i utgangspunktet mulig å ta med ut gjennom hele perioden, selv om aktivitets- og oppmøtekrav som normalt må oppfylles i Norge gjør dette vanskeligere. Imidlertid blir aktivitetskravene ikke alltid håndhevet, og det er langt mellom møtene, slik at det også for denne ytelsen vil være mulig med langvarig eksport.

Barnetrygd og kontantstøtte er interessante av flere grunner. De kan utbetales for mennesker som ikke selv har noen tilhørighet til Norge, dvs. arbeidsinnvandreneres barn som bor i hjemlandet. Videre kan de brukes ubegrenset i land med langt lavere kostnadsnivåer enn Norge, slik at de fremstår som langt mer generøse enn her. I tillegg kan de utbetales umiddelbart etter ankomst, og over svært mange år (barnetrygd). Det skjer en forholdsvis omfattende eksport av disse ytelsene. I 2014 var det i gjennomsnitt 900 personer per måned som fikk eksportert kontantstøtte til hjemlandet, dvs. 4 pst. av alle kontantstøttemottakerne.² Dette utgjør 56 mill. kroner. 70 pst. av de 900 hadde polsk statsborgerskap. En full periode med kontantstøtte vil etter dagens satser gi en skattefri utbetaling på 66 000 kroner. Per 2015 utgjorde dette rundt 13 pst. av en gjennomsnittlig årslønn i Norge, men nærmere 80 pst. av en gjennomsnittlig årslønn i Polen. Muligheten til å eksportere kontantstøtte kan dermed gjøre det mer attraktivt for EØS-borgere fra lavkostland med barn i kontantstøttealder, å flytte til Norge fremfor et annet land.³

Arbeidsavklaringspenger kan etter regelverket i tabellen utbetales umiddelbart etter ankomst, men i praksis utbetales denne ytelsen til personer som først har mottatt dagpenger eller sykepenger.⁴ For å få en konsistent sammenlikning av mottak av midlertidige uføreytelser over tid, slår vi i datamaterialet sammen ytelsene attførings- og rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad og arbeidsavklaringspenger.

¹ Se for eksempel Simen Markussen, Knut Røed, Ole J. Røgeberg, Simen Gaure: «The anatomy of absenteeism», *Journal of Health Economics*, Volume 30, Issue 2, March 2011, Pages 277-292.

² Espen Steinung Dahl og Jostein Ellingsen (2015): «Økt eksport av kontantstøtte», *Arbeid og velferd* 1/2015, Arbeids- og velferdsdirektoratet

³ Samme.

⁴ Inger Cathrine Kann og Per Kristoffersen: «Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?» *Arbeid og velferd*, nr. 3, 2015

Økonomisk sosialhjelp gis rett etter ankomst, men skal gis i et svært begrenset omfang inntil innvandreren har fått varig opphold.

To av ytelsene er i liten grad relevante for EØS-innvandrere: Kvalifiseringsstønning er rettet mot innvandrere som har vært i Norge over lang tid, og dermed ikke den gruppen vi ser på. Overgangsstønning krever medlemskap i folketrygden i minst tre år, og har dessuten en smal målgruppe.

Uførepensjon krever så lang opptjening og trygdekarriere at den er lite relevant i analysen av velferdsturisme. Til gjengjeld kan den være svært relevant for innvandringens konsekvenser for de offentlige finansene, slik utviklingen har vært for de arbeidsinnvandrerne som kom fra Pakistan og Tyrkia på 1970-tallet, jf. avsnitt 2.2. Alderspensjon krever lang botid før den monner beløpsmessig, men kan ha en viss relevans for innvandringens virkninger på de offentlige finansene. Den skiller seg likevel så mye fra de andre ytelsene at vi ikke går nærmere inn i den her.

4.3 EØS-innvandrerne i arbeidsmarkedet

4.3.1 Kartlegger arbeidsmarkedstilknytningen via flere innfallsvinkler

I dette avsnittet belyser vi arbeidsmarkedssituasjonen for innvandrerne ved å kartlegge hvor mange som finner arbeid i Norge, yrkesinntekten deres, samt hvilke næringer de finner arbeid i, og med hvilken stillingsprosent. For et gitt år regner vi kun med personer som var registrert som bosatt hele året.

Vi viser størrelsene på ulike måter:

- a. Sysselsettingsandel og yrkesinntekt for alle de innvandrerne som var her ved inngangen til hvert av årene 1994–2014, inndelt etter statsborgerskap, alder og kjønn.

Sysselsetting er definert som å ha en yrkesinntekt på minst 1 G i løpet av ett kalenderår. Yrkesinntekt er summen av lønnsinntekter og netto næringsinntekt. Ved å gjøre det slik fremfor å bruke variabelen for sysselsatte i SSBs registre, fanger vi opp også selvstendig næringsdrivende og tjenesteytere. I tillegg unngår vi å få med de som ikke i realiteten lenger er sysselsatte, men som bare ikke er utregistrert. Samtidig vil det nødvendigvis bli noe vilkårlig hvem vi får med som følge av at innteksdefinisjonen er knyttet til kalenderår: Enkelte vil kunne være sysselsatt for eksempel fra september til mars og ha en yrkesinntekt på rett under 1 G i begge årene, men ikke bli definert som sysselsatt i noen av dem. Ettersom skillet mellom arbeidsinntekt og velferdsytelser er sentralt i prosjektet, trekker vi fra sykepenge og fødselspenge fra den registrerte lønnsinntekten. Det betyr at vi har en strengere innteksdefinisjon enn i SSBs offisielle statistikk.

- b. Utvikling i sysselsetting og yrkesinntekt med botid. Også dette viser vi etter statsborgerskap, alder og kjønn.

Vi tar utgangspunkt i personene som innvandret 2002–2009. Dette er for å gjøre datagrunnlaget sammenliknbar på tvers av variabler, siden en del informasjon ikke er tilgjengelig før dette. Det betyr at vi får med alle personene fra den store innvandringsbølgen som startet rundt 2005. En fordel med denne avgrensningen er at resultatene i liten grad vil være drevet av det som skjedde før den store EU-utvidelsen i 2004. I tillegg vil vi ha muligheten til å følge personene i fem år. Siden 2014 er det siste året vi har data for, blir personene som kom i 2009 de siste vi kan bruke i denne delen av analysen.

Utvikling med botid bør ikke overtolkes: Vi kan for eksempel observere at sysselsettingen for noen grupper synker raskt, mens den for andre kan øke. Men sammenhengen mellom botid og sysselsetting mv. viser ikke nødvendigvis *effekten av botid*. Botid kan påvirke innvandrernes arbeidsmarkedstilpasning kausalt bl.a. ved at de over tid opparbeider seg norskkunnskap og andre relevante kvalifikasjoner, men også ved at de får tilgang til flere velferdsytelser. Men det

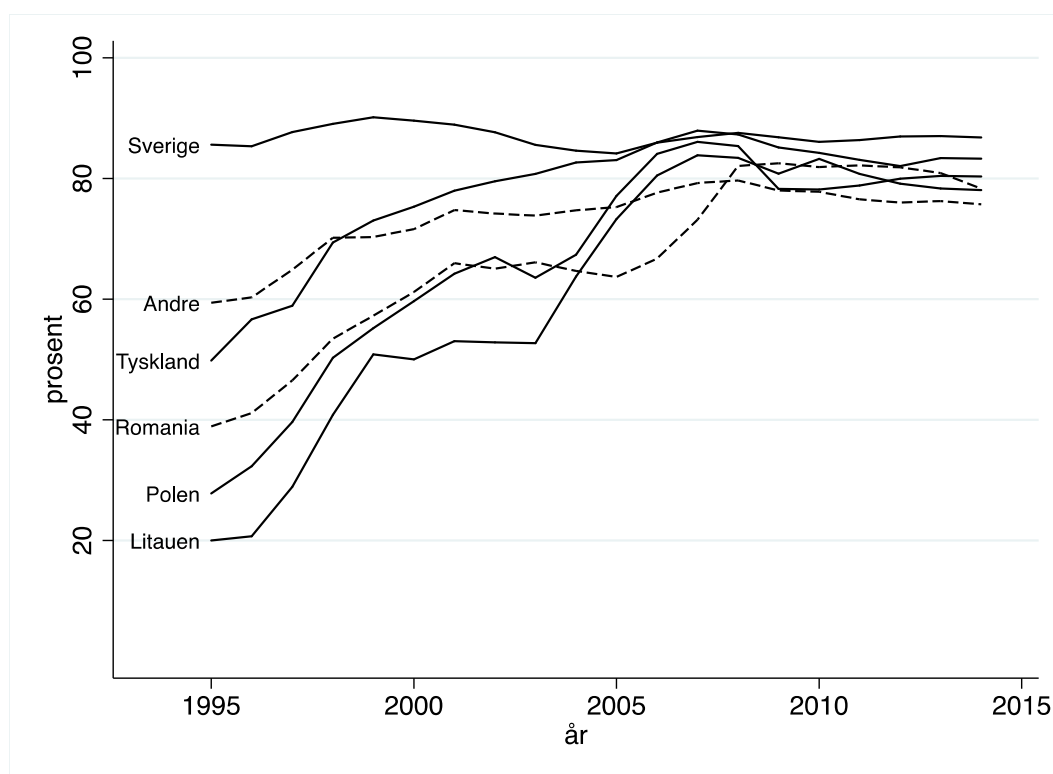
kan også være ikke-kausale sammenhenger: Innvandrerguppen vil endre seg underveis, slik at det ikke er de samme vi observerer etter fem år, som etter ett. Dersom det ikke er tilfeldig hvem som flytter ut igjen, for eksempel ved at de som mister jobben flytter ut i større grad enn andre, vil en slik enkel analyse av utviklingen med botid gi et skjevt estimat på den rent kausale effekten. Vi tar heller ikke hensyn til at sysselsetting mv. må antas å bli sterkt påvirket av konjunktorene, slik at «botid» neppe er den viktigste forklaringen på den observerte utviklingen.

- c. Næring og stillingsprosent etter to år. Dette viser vi etter statsborgerskap og kjønn, men ikke etter alder: Aldersvariasjonen er ikke særlig interessant, og fremstillingen blir mer oversiktlig ved å la det være.

4.3.2 Sysselsetting

Sysselsettingsandelen øker over tid for alle landgruppene, se Figur 4.1. På 1990-tallet varierte sysselsettingen stort mellom landgrupper, men fra 2005 har den holdt seg rundt 80 pst. for alle. Dette må ses i sammenheng med at innvandring med arbeid som formål, har blitt relativt viktigere over tid: Som følge av at antallet personer med EØS-rettigheter er økt betydelig og at de økonomiske utfordringene har vært mindre i Norge enn i Europa for øvrig, har sammensetningen av innvandrere fra mange land endret seg mye i denne perioden.

Figur 4.1 Andel sysselsatte bosatte (inntekt over 1 G) etter statsborgerskap og år



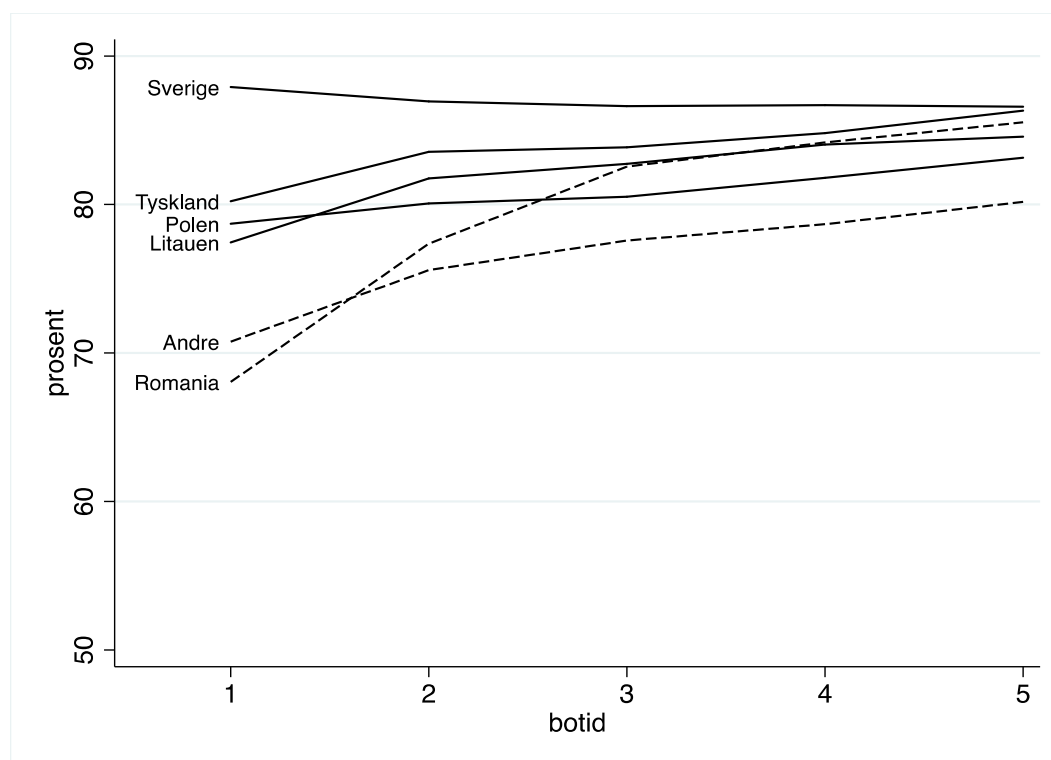
Tabell 4.2 viser hvordan sysselsettingsandelene varierer med alder og kjønn, innenfor hver av landgruppene. Arbeid er vanligere blant menn enn kvinner, og dette gjelder særlig de eldste innvandrerne og innvandrere fra Romania og Polen. Mønsteret er imidlertid ikke entydig, heller ikke innenfor de øst-europeiske landene: Kvinnene fra Litauen jobber for eksempel nesten i like stor grad som mennene, i de aldersgruppene med flest innvandrere (30-49 år). Sysselsettingsandelen er høyest i aldersgruppen 30-39 år for alle aldersgruppene og begge kjønn, med unntak for kvinnene fra Litauen og Polen, der den er høyere i aldersgruppen 40-49 år. Dette kan ha sammenheng med at disse kvinnene i større grad enn de fra Sverige og Tyskland får barn i Norge, eventuelt at de blir lenger hjemme med de barna de får.

Tabell 4.2 Sysselsetting to år etter ankomst, etter statsborgerskap, kjønn og alder. Prosent

Land	Menn					Kvinner				
	19-29	30-39	40-49	50-59	60-66	19-29	30-39	40-49	50-59	60-66
Polen	82,0	84,9	83,2	77,7	67,6	66,2	63,9	67,2	59,4	29,9
Sverige	89,2	91,0	84,0	81,5	71,4	87,9	88,5	80,9	83,1	67,4
Litauen	79,6	82,2	76,8	72,3	66,7	72,1	70,8	75,9	71,3	56,7
Tyskland	73,0	89,2	87,7	78,1	56,1	64,9	82,8	80,0	67,6	40,8
Romania	82,9	88,7	85,7	73,2	47,1	66,7	69,0	65,6	57,1	30,8
Andre	72,5	83,9	79,6	74,3	58,6	57,7	67,8	66,7	62,8	37,6

Figur 4.2 viser hvordan sysselsettingsandelen utvikler seg med botid, igjen definert ved en inntekt over 1 G. Figuren omfatter bare de innvandrerne som kom i perioden 2002-09, og som dermed kan følges over fem år. Over tid stabiliserer andelen seg rundt 80 pst. for alle gruppene. Merk at utviklingen for Litauen og Romania er basert på små tall og sammensetningen kan være annerledes enn blant de mange som kom etter 2009.

Figur 4.2 Andel sysselsatte bosatte (inntekt over 1 G) etter statsborgerskap og botid



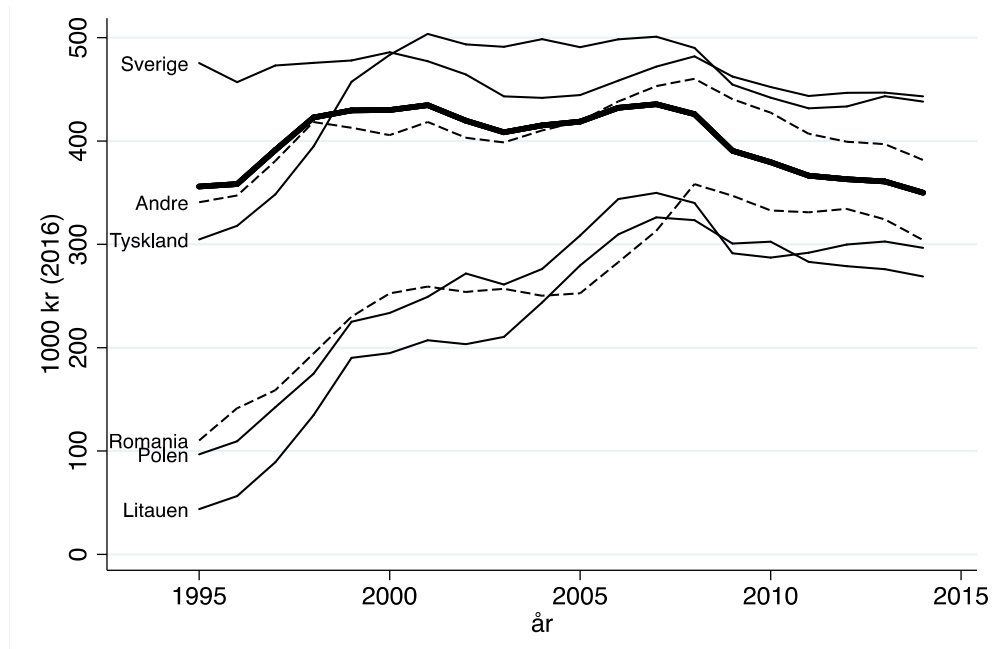
Note: Figuren omfatter personer som innvandret 2002-2009.

4.3.3 Yrkesinntekt

Figur 4.3 viser gjennomsnittlig yrkesinntekt (2016-kroner) for alle innvandrere som er bosatt hele året for hvert av årene 1995–2014, dvs. også for de som ikke er sysselsatt. Denne størrelsen gir et bilde av innvandrernes gjennomsnittlige bidrag til norsk økonomi gjennom arbeid. Mot slutten av perioden er gjennomsnittlig yrkesinntekt betydelig høyere blant innvandrere fra Sverige og Tyskland enn blant de fra Polen, Romania og Litauen: Mens svenskene i gjennomsnitt bidro med 450 000 kroner i 2014, bidro litauerne med 270 000 kroner (2016-kroner). Inntektsforskjellene

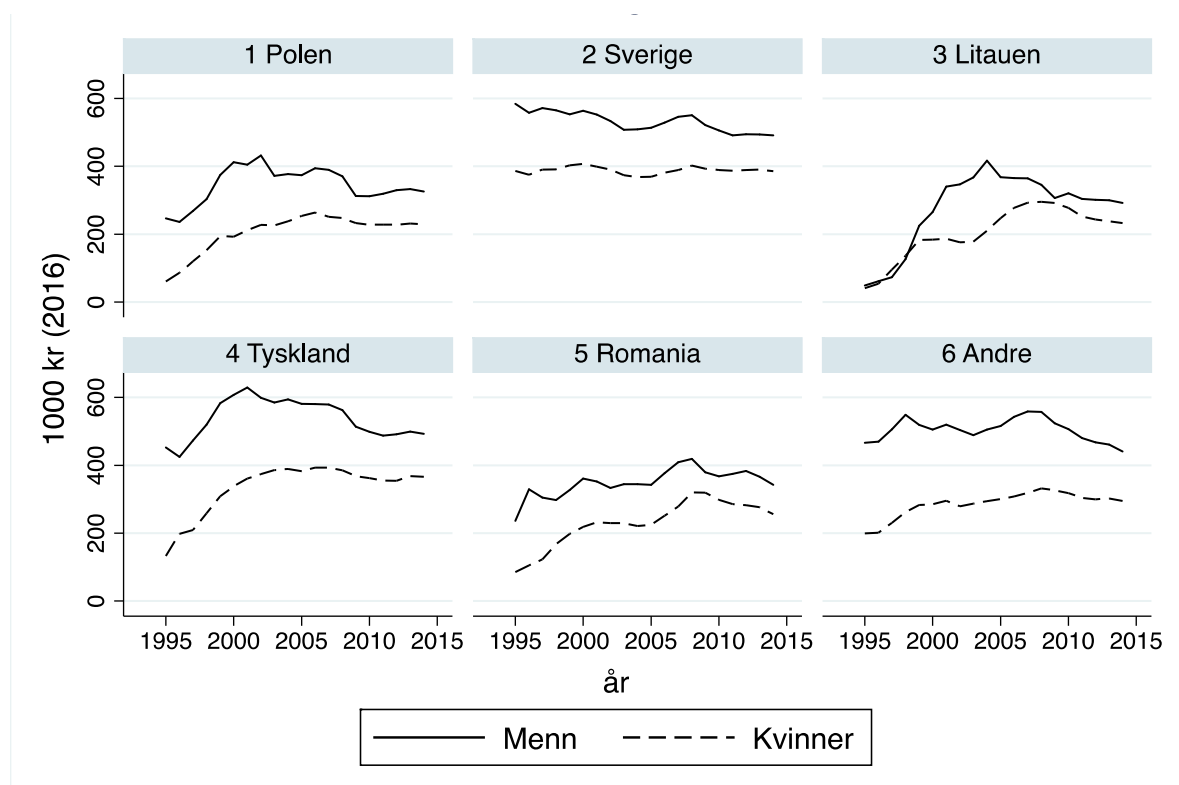
mellom landene er noe mindre blant de innvandrerne som jobber, men også disse forskjellene er betydelige. Dette følger av at forskjellene mellom landene i sysselsettingsandelen stor sett går i samme retning, men gjennomgående er små, jf. Figur 4.1.

Figur 4.3 Yrkesinntekt per år, etter statsborgerskap, 1995–2014. Tykk linje = gjennomsnitt for EU-28



Innvandrerne fra Sverige og Tyskland bidrar med en høyere inntekt enn de fra Polen, Litauen og Romania, uavhengig av kjønn, se Figur 4.4. I det siste observasjonsåret, 2014, er det litauerne som tjener minst blant mennene, mens polakkene tjener marginalt mindre enn litauerne blant kvinnene. Inntekten varierer langt mer med landbakgrunn for menn enn for kvinner i kroner. Den prosentvise forskjellen mellom topp og bunn er likevel svært lik mellom kjønnene: De svenske kvinnene bidrar i gjennomsnitt med 65 pst. mer enn de polske (390 000 kroner vs. 230 000) og de svenske mennene bidrar med 68 pst. mer enn de litauiske (490 000 kroner vs. 290 000 kroner, alt i 2016-kroner). Yrkesinntekten varierer også betydelig med alder, som vist i Tabell 4.3.

Figur 4.4 Yrkesinntekt per år etter statsborgerskap og kjønn, 1995-2014

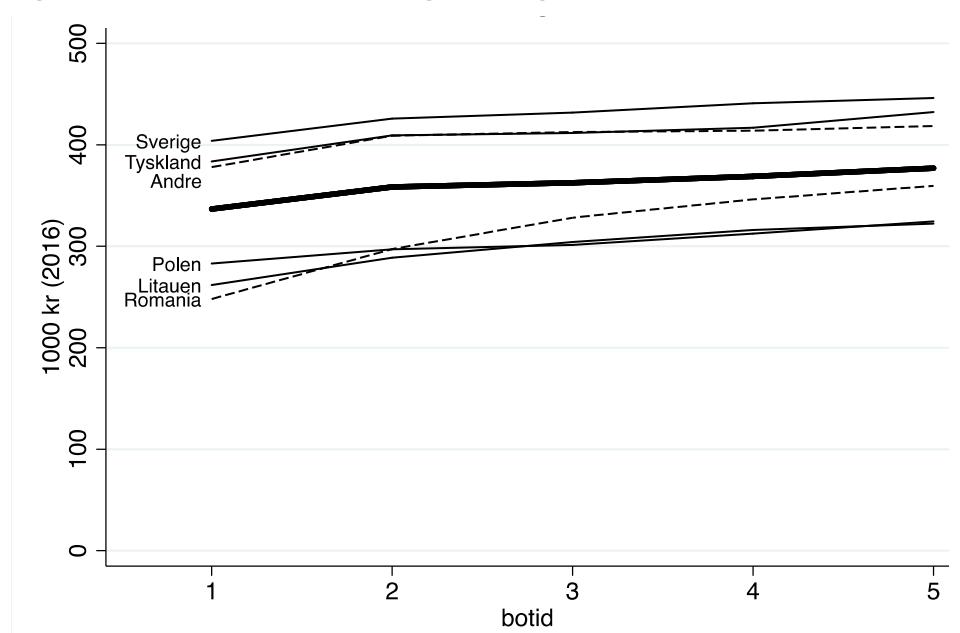


Tabell 4.3 Yrkesinntekt to år etter ankomst, etter statsborgerskap, kjønn og alder. 1 000 kroner

Land	Menn					Kvinner				
	19-29	30-39	40-49	50-59	60-66	19-29	30-39	40-49	50-59	60-66
Polen	305	327	311	273	232	193	194	206	172	74
Sverige	393	527	536	518	403	316	422	395	432	297
Litauen	283	300	261	233	214	206	217	243	214	156
Tyskland	334	503	484	407	289	246	355	316	241	172
Romania	316	368	335	289	264	195	234	230	220	105
Andre	316	466	516	514	448	198	290	271	252	142

Utviklingen med botid viser at den inntektsforskjellen som er der raskt etter ankomst, holder seg også de første fem årene, se Figur 4.5: Det er ingen av de store innvandringslandene som i særlig grad nærmer seg eller avviker fra EU 28-gjennomsnittet de første fem årene etter ankomst. Romania og til dels Litauen utgjør unntak, men innvandringen fra disse landene var ennå liten tom 2009, som utgjør utvalget her.

Figur 4.5 Yrkesinntekt etter statsborgerskap og botid



Note: Figuren omfatter personer som innvandret 2002-2009.

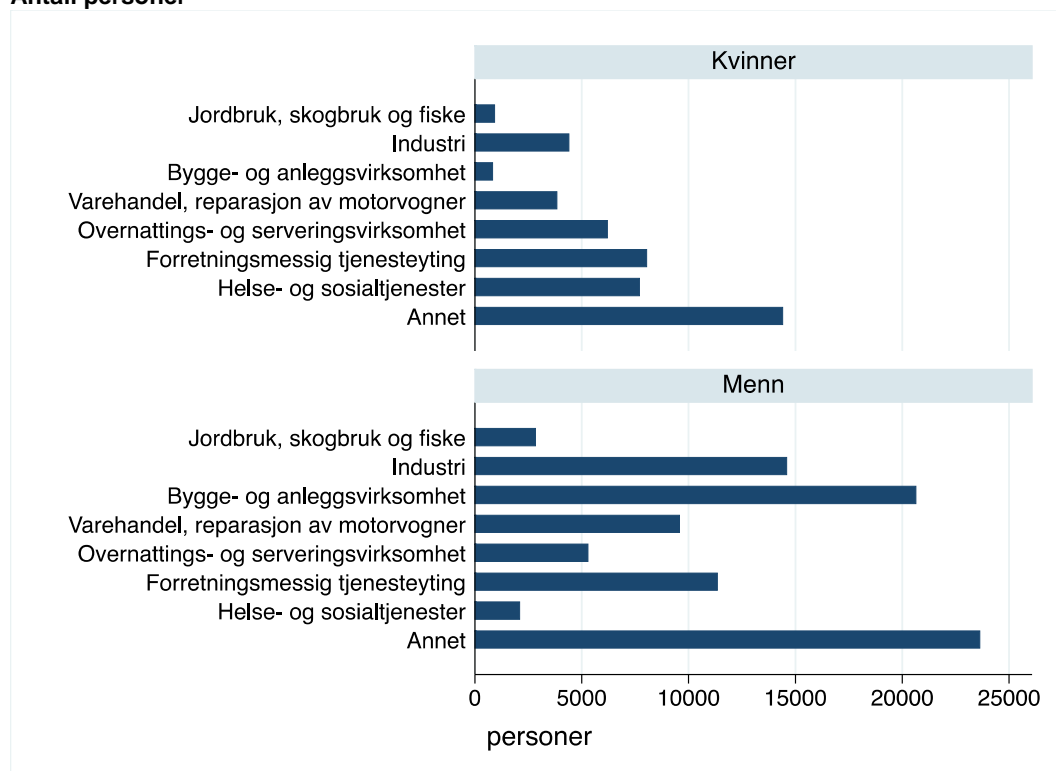
4.3.4 Næring

EØS-innvandrere jobber i mange ulike næringer. Vi velger ut de syv næringene som er vanligst blant EØS-innvandrerne som helhet og ser på hvordan innvandrerne fordeler seg mellom disse. Næring er observert kun for de som er registrert som sysselsatte i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Utvalget overlapper dermed ikke fullt ut med de sysselsatte vi tok for oss over, der vi brukte en inntektsbasert definisjon. Næringen er observert to år etter ankomst.

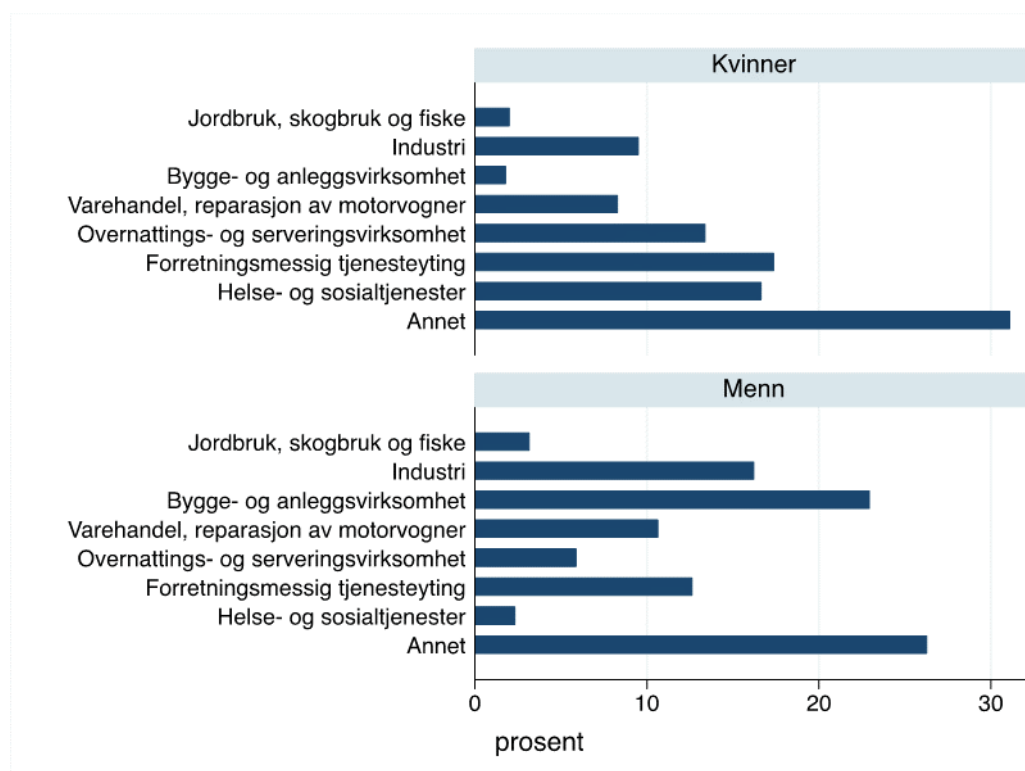
Figur 4.6 viser en tydelig kjønnsdeling: Mens mennene primært jobber i bygg og anlegg og industrien, jobber kvinnene innenfor ulike former for tjenesteytende virksomhet. Figur 4.7 viser at det er innvandrerne fra Øst-Europa som står for de høye andelene i bygg og anlegg. Mer spesifikt er bygg og anlegg den vanligste næringen blant de polske og litauiske mennene, mens industri er den vanligste blant de rumenske. Svenskene jobber primært innenfor varehandel og serveringsvirksomhet, mens tyskerne er mer spredt over næringer.

Figur 4.6 Næring blant sysselsatte innvandrere (Aa-reg.) to år etter ankomst, etter kjønn

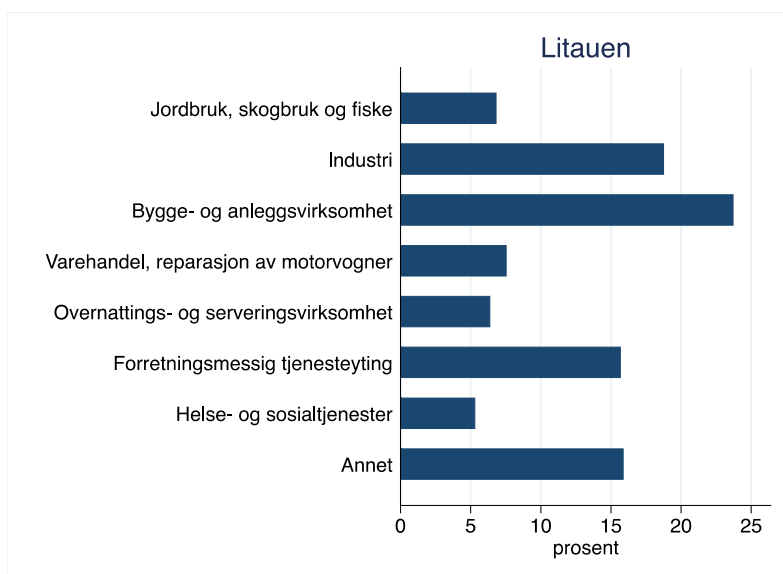
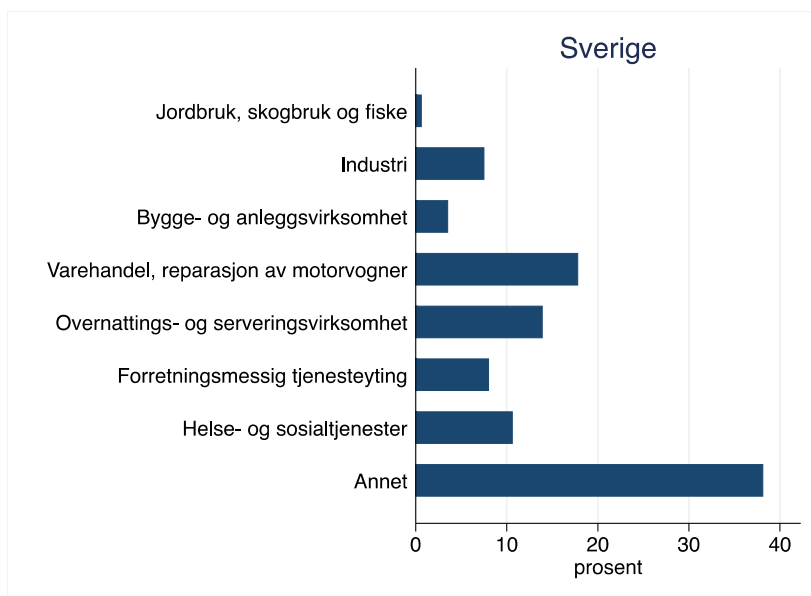
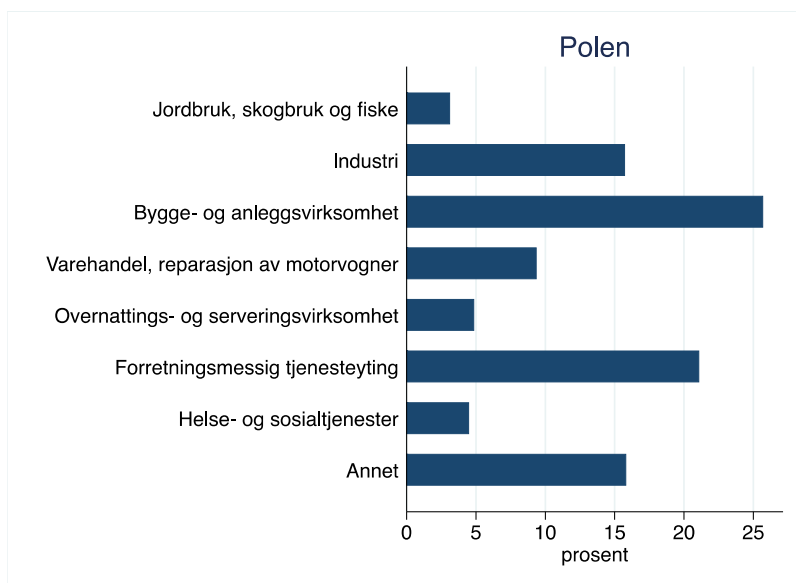
Antall personer

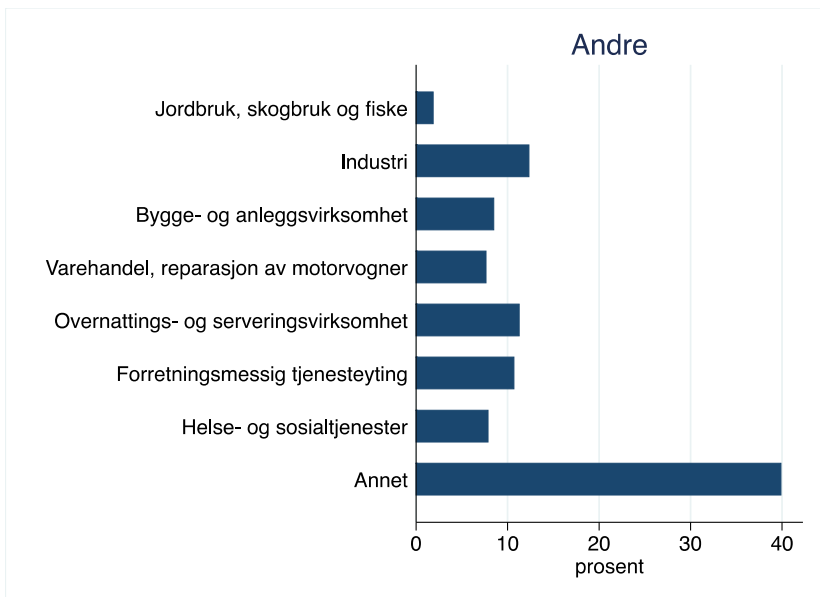
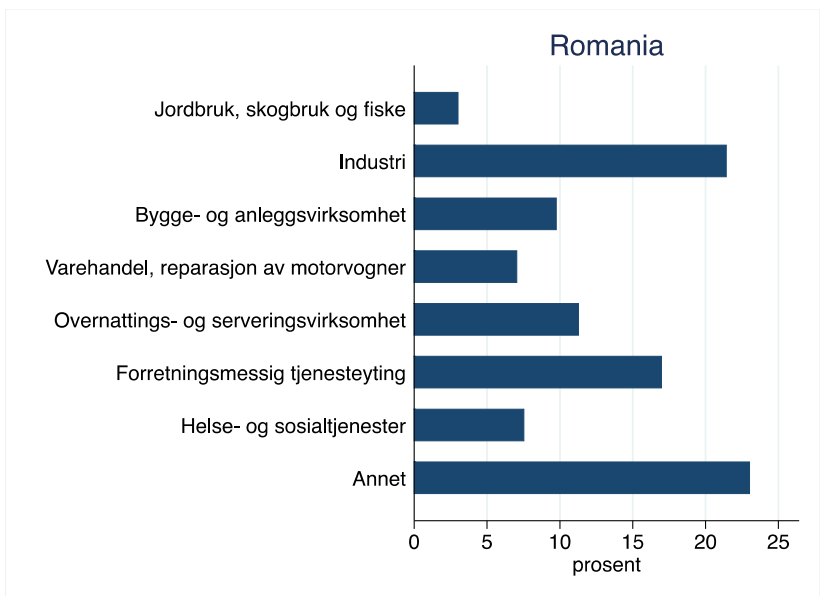
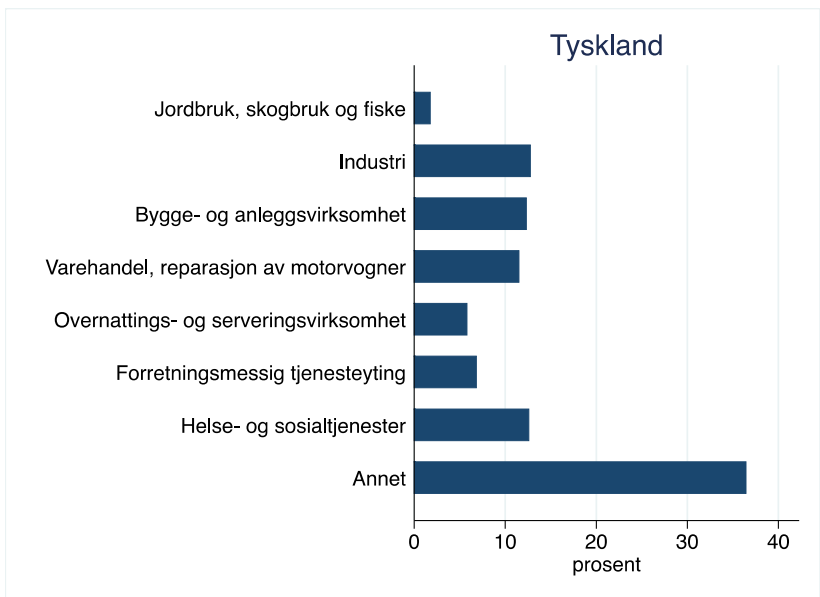


Andel av alle sysselsatte



Figur 4.7 Næring blant sysselsatte innvandrere to år etter ankomst, etter statsborgerskap

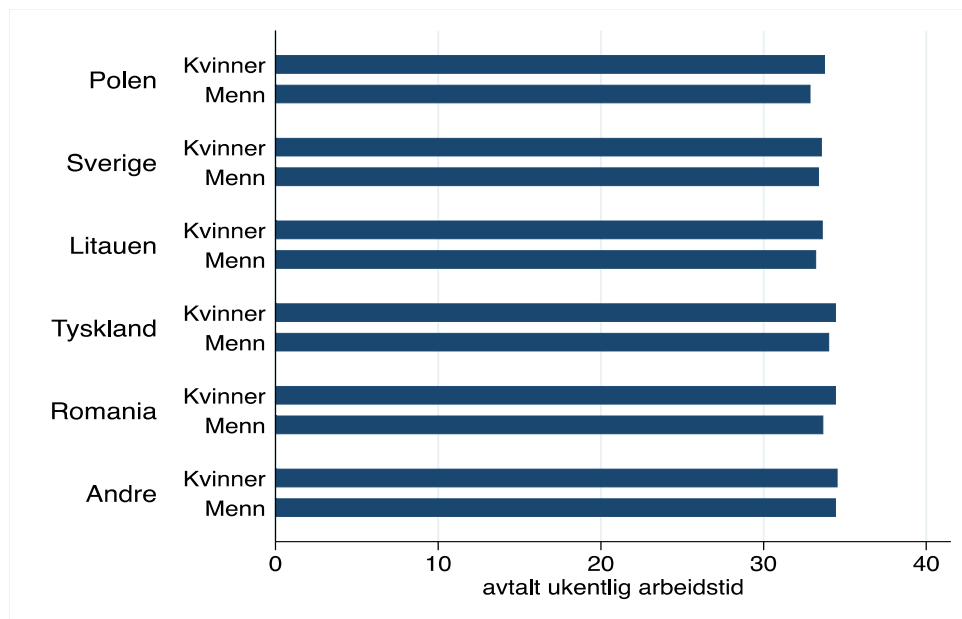




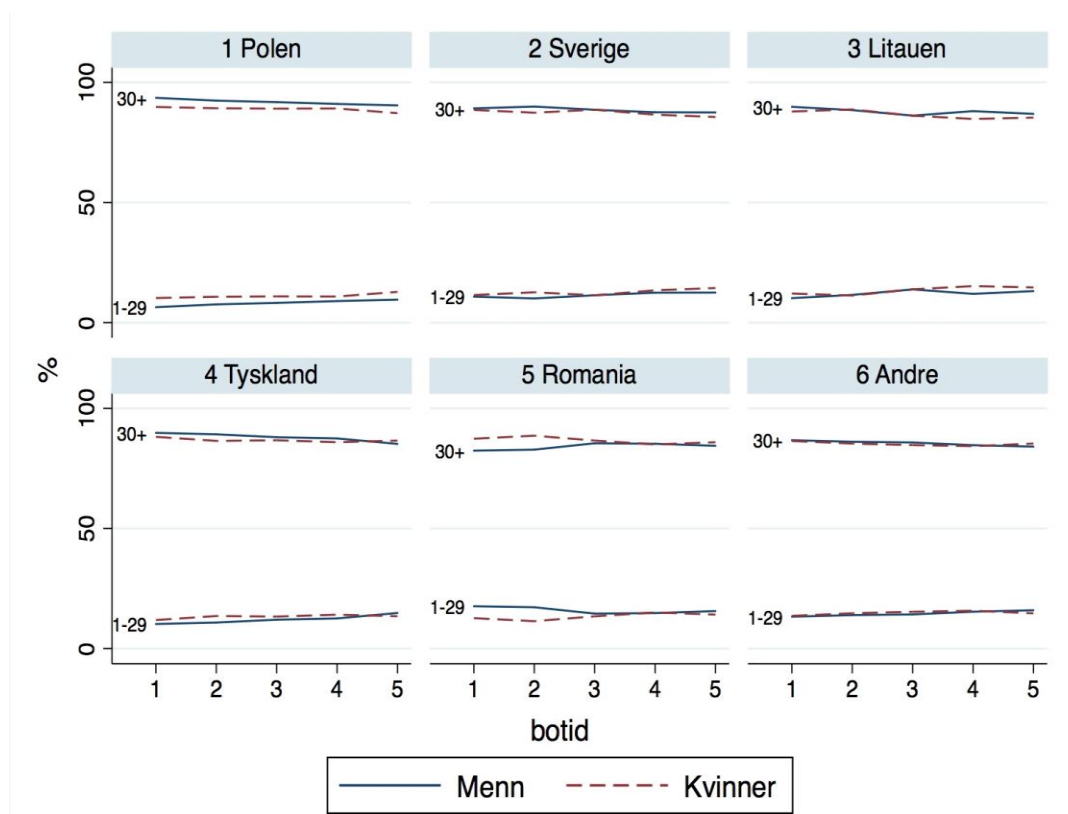
4.3.5 Stillingsprosent

Fra og med 2003 har vi informasjon om avtalt arbeidstid for personer som er i et ansettelsesforhold, om enn bare for ca. 40 pst. av innvandrerne. Som vi ser av Figur 4.8, er gjennomsnittlig avtalt arbeidstid svært høy, godt over 30 timer per uke, for både menn og kvinner fra alle de viktigste avsenderlandene. 10–15 pst. av sysselsatte jobber deltid, dvs. mindre enn 30 timer per uke. Dette forholdet er stabilt på tvers av landbakgrunn og kjønn, men også over botid, som vist i Figur 4.9. Her er utvalget som tidligere avgrenset til de som ankom 2002-09.

Figur 4.8 Avtalt arbeidstid etter statsborgerskap og kjønn, år 2 etter ankomst. Timer per uke



Figur 4.9 Avtalt arbeidstid etter statsborgerskap og botid. Prosent av heltid



4.3.6 Arbeidsmarkedstilpasningen etter 2014

Registerdataene vi bruker i denne rapporten, gjelder bare ut 2014. I dette avsnittet suppleres disse med den nyeste tilgjengelige statistikken for sysselsetting og arbeidsledighet, dvs. fra hhv. 4. kvartal 2015 og 1. kvartal 2016, hentet fra SSBs statistikkbank.¹ Sysselsettingsandelen sammenlikner vi med norskfødte², se Figur 4.10. Vi tar hensyn til at alderssammensetningen i de ulike gruppene kan være forskjellig: En stor andel av innvandrerne er i aldersgruppen 20-39 år, der arbeidsmarkedsdeltakelsen er høy, og en lav andel er over 60 år, der den er langt lavere. Dette må det tas hensyn til for at resultatene skal være reelt sammenliknbare. I tillegg tar vi hensyn til at sysselsettingen er ulik for menn og kvinner.

Blant mennene har alle innvandrergrupper lavere sysselsettingsandel enn de innfødte, i alle aldersgrupper. Et unntak er aldersgruppen 20-24 år, men her er nok andelen studenter høy både blant de norskfødte og innvandrerne fra Vest-Europa utenom Norden. Ser vi på aldersgruppene 25-39 år, 40-54 år og 55-66 år, er sysselsettingsandelen lavest blant innvandrere fra EU-land i Øst-Europa i alle disse. Forskjellen er størst i aldersgruppen 40-54 år, der den er 13 prosentpoeng lavere enn blant innfødte. Også blant kvinnene ligger innvandrerne fra EU-landene i Øst-Europa lavest i alle de nevnte aldersgruppene, men her er forskjellene mindre. I de to aldersgruppene over 40 år er dessuten sysselsettingsandelen blant de innfødte lavere enn blant de nordiske innvandrerne.

Figur 4.11 viser arbeidsledigheten blant EØS-innvandrere i 1. kvartal 2016. Også her skiller vi mellom menn og kvinner, men også etter botiden for de ulike innvandrergruppene. Siden vi ikke har tilgang til aldersinndelt statistikk for denne størrelsen, blir sammenlikningen med innfødte mindre relevant.

Arbeidsledigheten varierer betydelig innad i gruppen av EØS-innvandrere, særlig med landbakgrunn og kjønn, men også i noen grad med botid. Blant mennene er ledigheten høyest blant polakkene, med 9,7 pst. Polakkene med kort botid (0-6 år) trekker opp. Derne følger innvandrerne fra Romania (7,8 pst.) og Litauen (7,1 pst.). Ser vi på andre viktige avsenderland fra Øst-Europa, ligger ledigheten på mellom 5,5 pst. (Estland) og 8,5 pst. (Latvia). Innvandrerne fra Sverige og Tyskland har til sammenlikning en ledighet under 4 pst. Arbeidsledigheten er gjennomgående høyest blant de innvandrerne som har vært her 4-6 år.

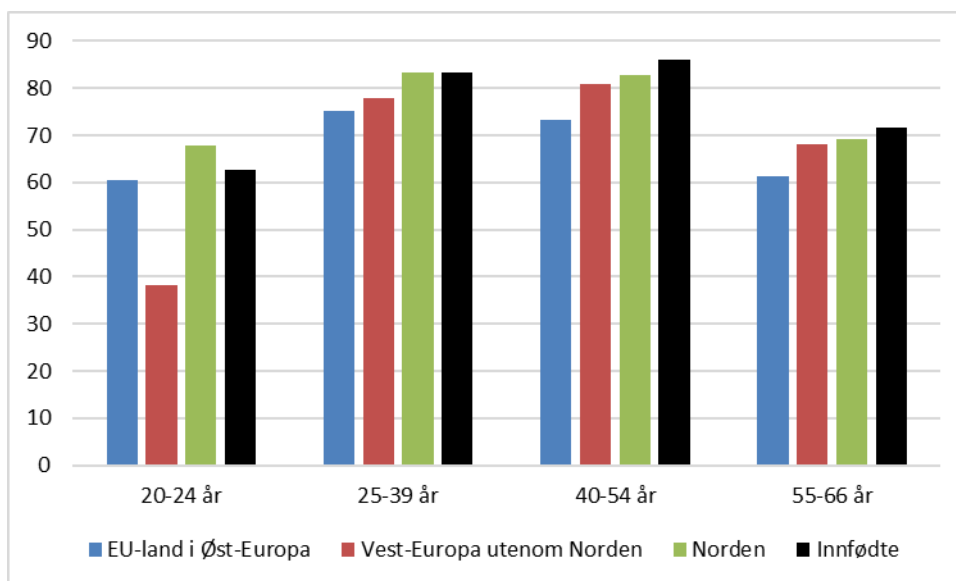
Forskjellene mellom land er mindre for kvinnene internt i gruppen av øst-europeiske land, men også blant kvinnene er ledigheten markert høyere blant innvandrere fra Polen, Litauen og Romania enn Sverige og Tyskland.

¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet har publisert flere analyser av arbeidsinnvandrernes arbeidsmarkedstilpasning. Det er imidlertid 2014 som er observasjonsåret for den siste analysen, slik at disse ikke er relevante i denne sammenheng.

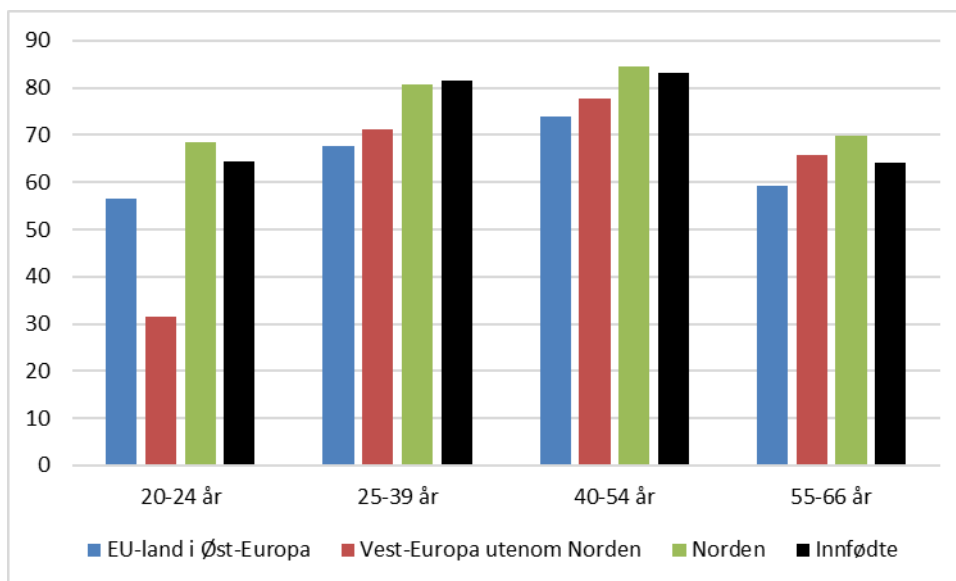
² Vi omtaler dem som «norskfødte» og ikke som «norske statsborgere» fordi strengt tatt også en del av «innvandrerne» vil være norske statsborgere.

Figur 4.10 Sysselsetting etter landbakgrunn og alder, 4. kvartal 2015. Pst.

Menn



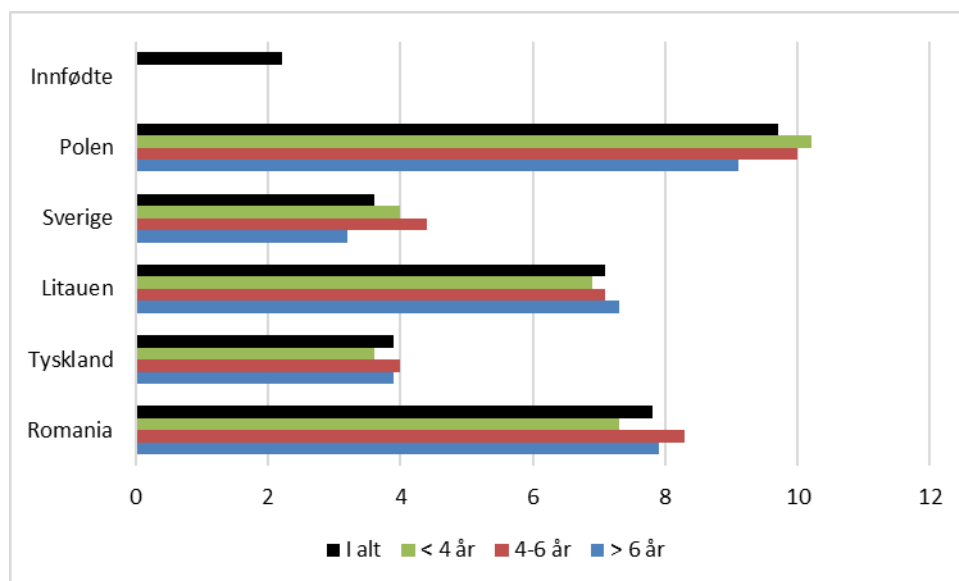
Kvinner



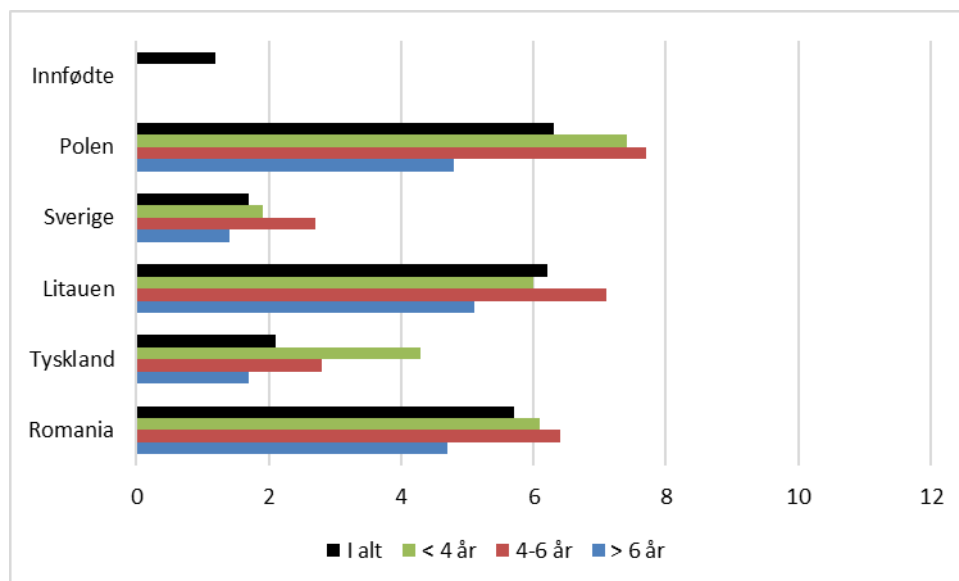
Kilde: SSB, Statistikkbanken.

Figur 4.11 Arbeidsledighet etter landbakgrunn og botid, 1. kvartal 2016, alder 15-74 år. Pst.

Menn



Kvinner



Kilde: SSB, statistikkbanken.

4.4 Mottak av velferdsytelser blant EØS-innvandrerne

4.4.1 Oversikten omfatter de viktigste ytelsene, men ikke alle mottakere

I dette avsnittet gjør vi rede for innvandrerne mottak av norske velferdsytelser. Vi tar for oss følgende ytelser: barnetrygd, kontantstøtte, dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, fødselspenger og økonomisk sosialhjelp. Dette er de ytelsene det viser seg at flest EØS-innvandrere mottok. Innledningsvis viser vi andelen som mottar de ulike ytelsene i løpet av det andre hele året etter ankomst, og hvordan denne andelen varierer med statsborgerskap. For de fem vanligste ytelsene viser vi også hvordan andelen varierer med kjønn, alder og botid.

Fire av ytelsene vi beskrev regelverket for i avsnitt 4.2, viser seg å bli mottatt av så få av innvandrerne i utvalget at vi ikke mtaler disse ytelsene i det videre. Overgangsstønad mottas av 0,2 pst., kvalifiseringsstønad av 0,07 pst., uføretrygd av 0,06 pst. og alderspensjon av 0,03 pst. De lave andelene er en naturlig følge av reglene for de ulike ytelsene og innvandrernes botid og alderssammensetning: Overgangsstønad krever tre års medlemskap i folketrygden. Kvalifiseringsstønad er rettet mot innvandrere som har vært i Norge over lang tid, og primært ikke-vestlige innvandrere. Uføretrygd og alderspensjon krever lang botid for å monne, og alderspensjon også en viss alder.

Oversikten omfatter bare de innvandrerne som er registrert bosatt i folkeregisteret, siden det er disse som er med i SSBs befolkningsdata, og som informasjon om ytelser kan kobles opp mot, jf. avsnitt 3.4. Noe av innvandrernes trygdemottak vil vi dermed ikke ha med, siden EØS-innvandrere kan motta flere av de norske velferdsytelsene uten å være registrert bosatt, jf. avsnitt 4.1. Det er også grunn til å tro at disse innvandrerne vil vare annerledes sammensatt hva gjelder statsborgerskap, kjønn mv. enn de vi faktisk observerer. For eksempel kan det være flere unge menn fra Øst-Europa, dersom det særlig er disse som er på korttidsopphold. Dette vet vi imidlertid ikke. De ytelsene dette har størst praktisk konsekvens for, er barnetrygd, kontantstøtte, dagpenger og sykepenger, siden det er disse ytelsene som kan mottas raskt etter ankomst, og som har det største registrerte omfanget.

Som i deler av kapittelet om arbeidsmarkedet, avgrensner vi utvalget til personer som innvandret fra og med 2002. Dette har flere grunner: dataene er mer omfattende og av bedre kvalitet, regelverket er mer enhetlig, resultatene blir sammenliknbare med resultatene fra arbeidsmarkedsdelen, og vi får fokusert på de som utgjorde den store innvandringsbølgen fra 2005. Vi ser bare på *hvor mange* som mottok de ulike ytelsene, ikke på *beløpene*. Dette kommer vi tilbake til i kap. 5, i forbindelse med analysen av velferdsturisme.

4.4.2 EØS-innvandrerens mottak av velferdsytelser – en overordnet oversikt

For oversiktens skyld deler vi i dette avsnittet ytelsene inn i tre grupper: barnerelaterte ytelser (barnetrygd, kontantstøtte og foreldrepenger), tidsavgrensede livsoppholdsytelser (dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og økonomisk sosialhjelp) og varige livsoppholdsytelser (uføretrygd og alderspensjon).

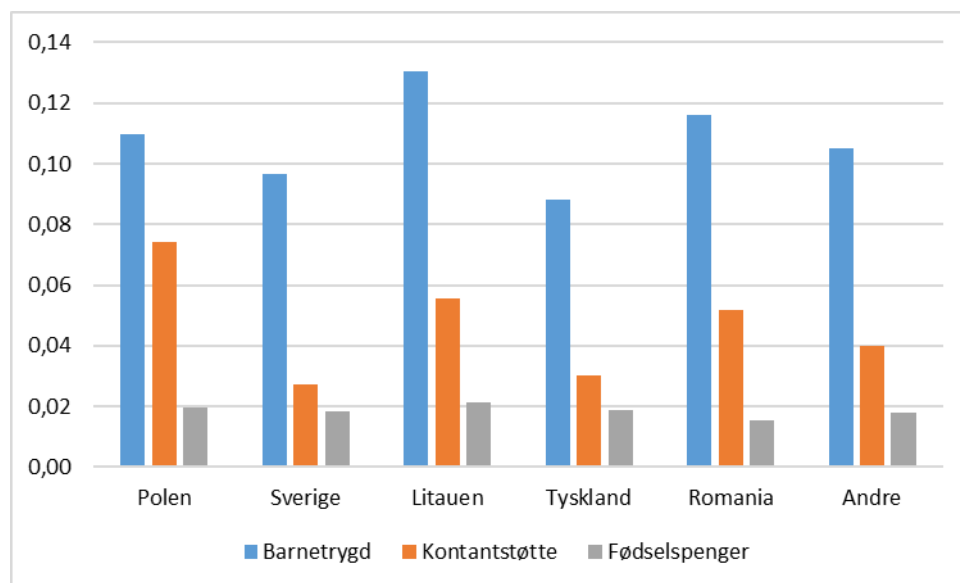
Sett under ett er barnetrygd den i særklasse vanligste ytelsen blant EØS-innvandrere. Aller vanligst er det blant innvandrerne fra tidligere Øst-Europa, med bl.a. 13 pst. av de fra Litauen, men andelen som mottar barnetrygd er høy generelt, se Figur 4.12. Variasjonen mellom land er større for kontantstøtte: Andelen er mellom 5 og nær 8 pst. av innvandrerne fra Polen, Litauen og Romania, og 3 pst. av innvandrerne fra Sverige og Tyskland. Fødselspenger mottas av rundt 2 pst. av innvandrerne uavhengig av land. Barnetrygd og kontantstøtte er for øvrig ytelser vi vet mange mottar for barn som bor i hjemlandet, men vi har ikke i vårt materiale informasjon om hvor mange dette gjelder.

De tidsavgrensede livsoppholdsytelsene dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og økonomisk sosialhjelp, er vist i Figur 4.13. Av disse er det dagpenger og sykepenger som er vanligst å motta: 4–5 pst. av innvandrerne fra alle land mottar disse ytelsene. Dette er som ventet:

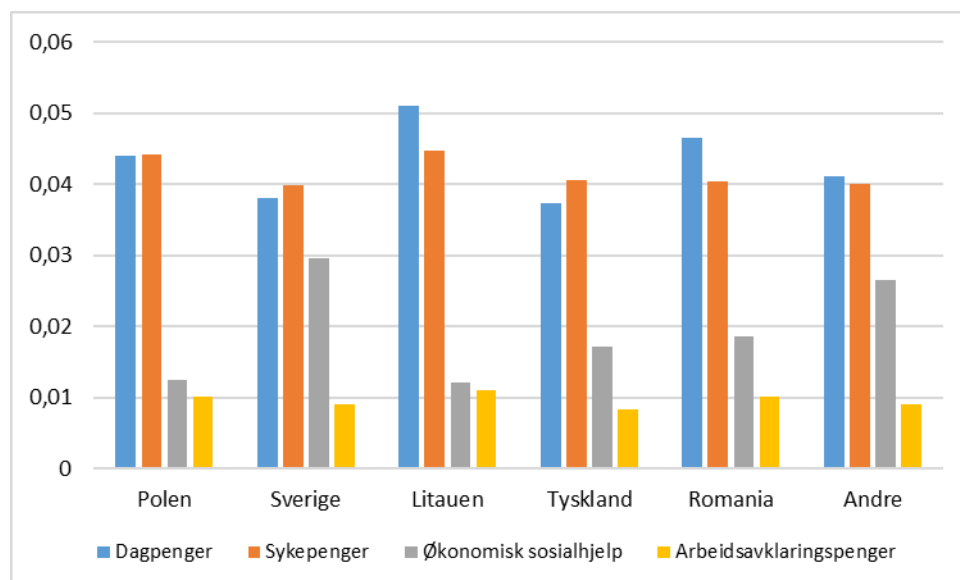
- EØS-innvandrere har adgang til å motta dagpenger og sykepenger raskt etter ankomst, i motsetning til arbeidsavklaringspenger.

Det å motta dagpenger og sykepenger er for store grupper av innvandrere (personer som har vært arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende over noe tid, se avsnitt 3.2) ikke til hinder for å oppfylle kravene til oppholdsrett. Økonomisk sosialhjelp kan derimot kun mottas over kortere tid de første årene frem til innvandrerens har fått varig oppholdsrett.

Figur 4.12 Barnerelevante ytelser, mottak år 2, etter statsborgerskap. Prosent



Figur 4.13 Ytelser til livsopphold, mottak år 2, etter statsborgerskap. Prosent



I det videre konsentrerer vi oss om barnetrygd, kontantstøtte, dagpenger, sykepenger og arbeidsavklaringspenger. Dette er de ytelsene det er vanligst og enklest å motta for arbeidsinnvandrere. Barnetrygd og kontantstøtte er dessuten interessante fordi de kan eksporteres, mens de andre tre monner økonomisk som fulle ytelser til livsopphold. Arbeidsavklaringspenger er i tillegg interessant fordi den stiller strengere krav til botid enn de andre ytelsene. Mottaket av disse fem ytelsene er dessuten spesielt høyt blant innvandrere fra Øst-Europa:

- Litauen og Romania skiller seg ut ved et noe høyere mottak både av barnetrygd, dagpenger og arbeidsavklaringspenger
- Også Polen viser et relativt høyt mottak av barnetrygd og dagpenger, men i særlig grad kontantstøtte
- Forskjellene er mindre for sykepenger, men igjen er mottaket høyest for Litauen og Polen

4.4.3 Mottak av velferdsytelser etter kjennetegn ved innvandrerne

Tabell 4.4 og Tabell 4.5 viser hvordan mottaket av de ulike velferdsytelsene varierer med kjønn og alder, etter landbakgrunn. Blant de barnerelevante ytelsene er det ingen kjønnsforskjeller for

barnetrygd, men store forskjeller for kontantstøtte. For livsoppholdsyttelsene er det verdt å merke seg at det er svært små kjønnsforskjeller for både dagpenger og sykepenger uavhengig av landbakgrunn, mens vi vet at forskjellene er betydelige blant innfødte: Dagpenger er langt vanligere blant menn, jf. også forskjellene i arbeidsledighet vist for 2016 over, mens sykepenger er vanligere blant kvinner.

Mer overraskende er de høye andelene som mottar barnetrygd i aldersgruppen 60-69 år. For flere av landene er andelene her like høye som for eksempel i aldersgruppen 30-39 år, mens den for Romania er dobbelt så høy. Det virker rimelig å anta at dette i stor grad skyldes feilregistreringer og/eller feilutbetalinger. Uansett bør det følges opp.

Tabell 4.4 Andel som mottar ulike velferdsytelser år 2, etter statsborgerskap og kjønn. Prosent

Land	Kjønn	Barnetrygd	Kontantstøtte	Dagpenger	Sykepenger	Arbeidsavkl.penger
Polen	Menn	10,9	6,3	3,7	5,4	1,0
	Kvinner	11,3	10,2	4,1	5,6	1,0
Sverige	Menn	10,0	0,7	3,3	4,9	1,0
	Kvinner	10,2	5,1	3,8	4,8	0,7
Litauen	Menn	13,0	2,6	4,6	5,7	1,0
	Kvinner	13,2	10,4	4,4	6,3	1,3
Tyskland	Menn	9,0	1,0	3,4	4,7	0,8
	Kvinner	9,1	5,9	3,3	4,7	0,8
Romania	Menn	11,7	2,7	3,9	5,9	0,9
	Kvinner	11,6	8,2	4,1	5,3	1,2
Andre	Menn	11,0	1,4	3,8	5,3	1,1
	Kvinner	10,6	7,6	3,6	5,1	1,0

Tabell 4.5 Andel som mottar ulike velferdsytelser år 2, etter statsborgerskap og alder. Prosent

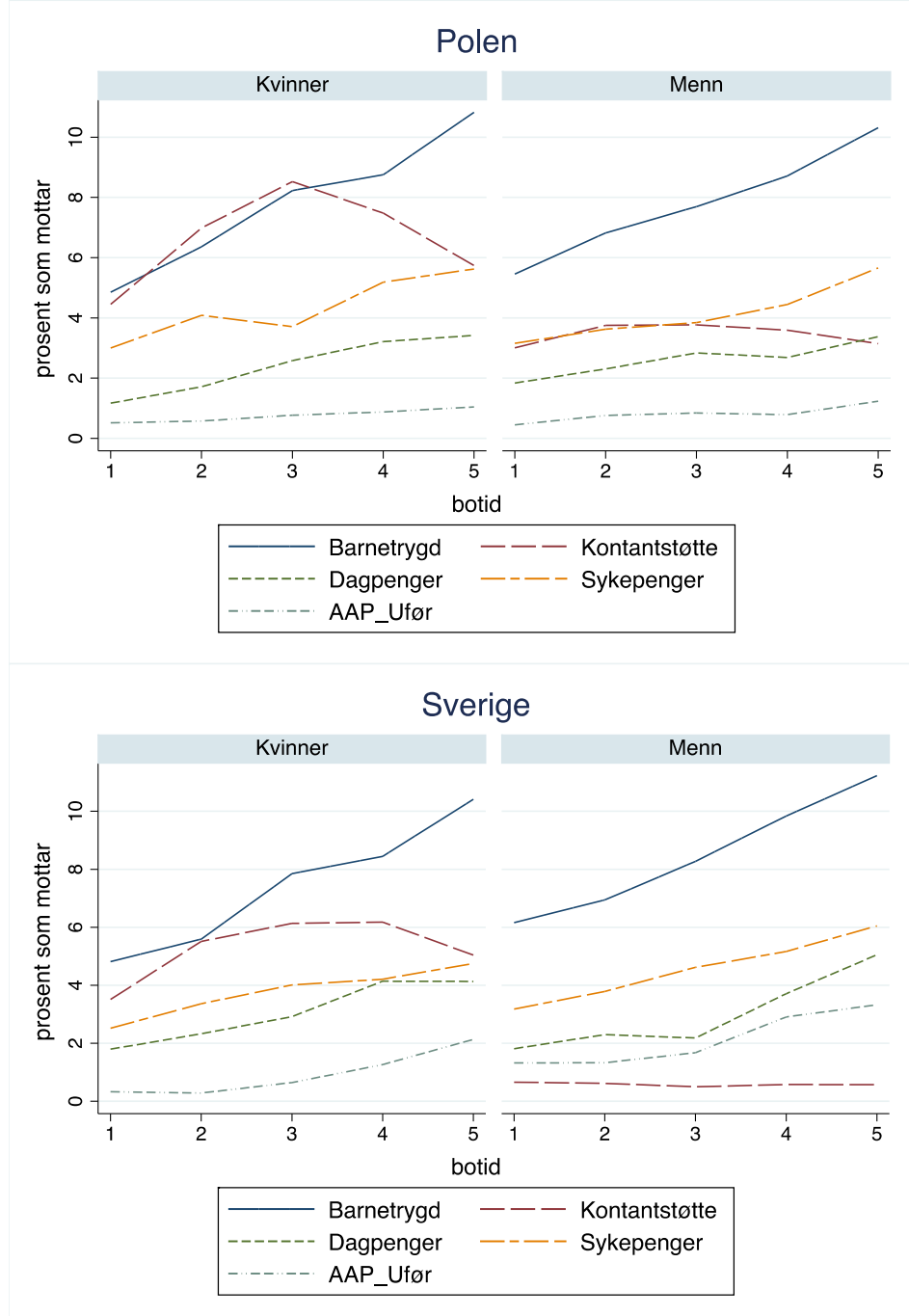
Land	Alder	Barne-trygd	Kontant-støtte	Dagpenger	Syke-penger	Arbeidsav-kl.penger
Polen	20-29 år	11,4	9,4	4,0	5,5	1,1
	30-39 år	11,0	10,1	3,8	5,5	1,0
	40-49 år	10,4	2,6	3,6	5,2	1,0
	50-59 år	11,0	0,2	4,0	5,8	1,0
	60-69 år	10,0	0,0	4,1	6,6	1,1
Sverige	20-29 år	10,6	2,2	3,6	4,9	0,8
	30-39 år	9,6	4,3	3,4	4,7	0,8
	40-49 år	9,4	1,8	3,2	5,1	1,2
	50-59 år	9,7	0,2	2,7	4,5	1,2
	60-69 år	9,2	0,3	4,9	6,0	2,2
Litauen	20-29 år	12,8	7,5	4,3	5,7	1,0
	30-39 år	13,7	6,4	4,7	6,0	1,0
	40-49 år	12,6	1,4	4,9	6,3	1,3
	50-59 år	12,5	0,1	3,8	5,9	1,6
	60-69 år	12,4	0,0	5,7	5,7	1,0
Tyskland	20-29 år	8,4	3,2	2,9	4,7	0,8
	30-39 år	8,4	4,9	3,4	4,6	0,9
	40-49 år	10,1	1,3	3,4	4,6	0,7
	50-59 år	9,6	0,1	4,1	5,2	1,1
	60-69 år	10,5	0,0	4,0	6,1	0,8
Romania	20-29 år	11,5	6,2	3,6	5,5	1,0
	30-39 år	11,3	6,6	4,0	5,2	0,9
	40-49 år	11,4	0,9	4,3	5,8	1,0
	50-59 år	16,4	0,0	5,2	8,9	1,4
	60-69 år	22,2	0,0	3,7	5,6	3,7
Andre	20-29 år	10,7	4,3	3,7	5,3	1,0
	30-39 år	10,8	5,2	3,6	5,2	1,1
	40-49 år	11,4	2,0	3,9	5,2	1,0
	50-59 år	10,6	0,1	4,0	5,0	1,1
	60-69 år	11,1	0,1	4,0	6,6	1,4

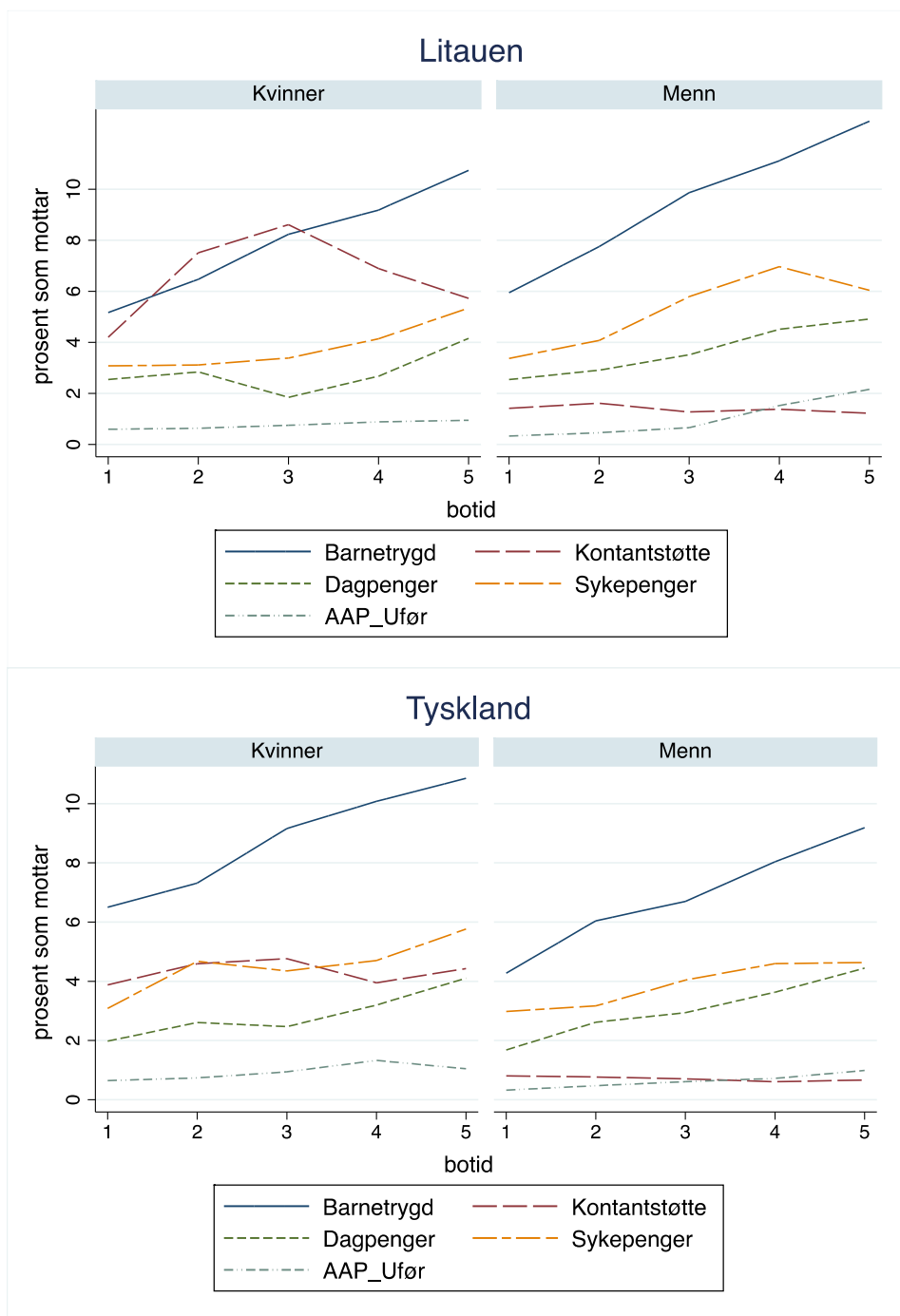
4.4.4 Mottak av velferdsytelser etter botid

Det er en viss økning i mottaket av alle fem ytelser de første fem årene etter ankomst for alle de fire vanligste avsenderlandene, men forskjellene er store, se Figur 4.14. Barnetrygd er den ytelsen som øker mest. Størrelsen på økningen tyder på at dette ikke bare skyldes at innvandrerne får flere barn etter hvert, men også at de i større grad søker om barnetrygd for de barna de allerede har. Uten mer kjennskap til familiesituasjonen kan vi ikke si noe nærmere om dette. Utviklingen for kontantstøtte må ses i sammenheng med at kontantstøtte for 2-åringer ble avvirket i 2006. Dette kan likevel ikke alene forklare den toppen vi ser etter få år for kvinnene fra Polen og Litauen særlig, men også i noen grad fra Sverige. Andelen som mottar dagpenger eller

sykepenger øker naturlig nok noe med botid for alle land, uten noen klare mønstre. Andelen som mottar arbeidsavklaringspenger (og som her omfatter de som mottar uføretrygd) øker svakt for de fleste gruppene, med unntak av svenskene, som viser en sterkere økning.

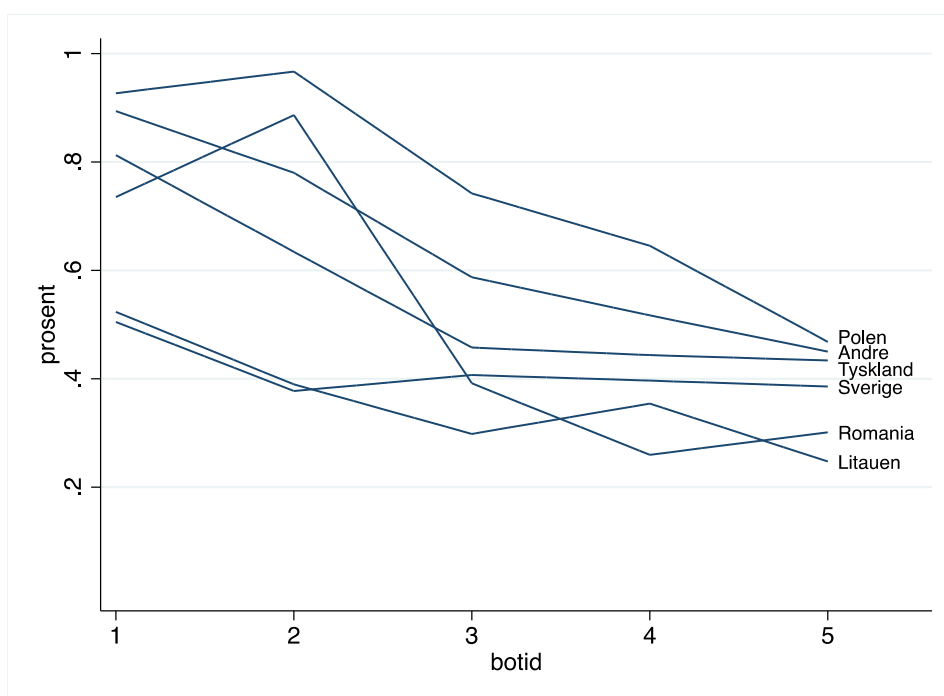
Figur 4.14 Livsoppholdsytelser etter statsborgerskap og botid, ankomst 2002-2009





Figur 4.15 viser andelen passive mottakere av velferdsytelser, definert som personer som ikke har noen arbeidsinntekt, men som mottar en yttelse. For alle landgruppene starter denne andelen under 1 pst., og faller stabilt med botid. Denne gruppen, som også omfatter hjemmевærende uten inntekt, men med ytelse som barnetrygd, er altså svært liten.

Figur 4.15 Andelen passive mottakere av velferdsytelser, etter statsborgerskap. Prosent



5. Er noe av innvandringen velferdsturisme?

5.1 Tre metoder for å avdekke velferdsturisme

I henhold til mandatet skal vi undersøke om, og eventuelt i hvilken utstrekning, innvandringen fra EØS-land har ført til, eller må antas å føre til, såkalt velferdsturisme. Vi baserer den empiriske analysen på flere metoder som supplerer hverandre. Funnene herfra ses i sammenheng med prediksjoner utledet fra økonomisk teori og kjennetegn ved det norske velferdssystemet.

Vi definerer velferdsturisme slik:

Velferdsturisme er innvandring som har som formål å oppnå økt velferd gjennom trygd, snarere enn gjennom arbeid.

Definisjonen operasjonaliseres som følger:

En velferdsturist er en person som i løpet av år 2 etter ankomst har mottatt mer i velferdsytelser enn i arbeidsinntekt.

Ved å sammenholde den offentlige støtten med innvandrers yrkesinntekt og ikke innbetalte skatter og avgifter, tar vi utgangspunkt i de pengene innvandreren selv mottar, og ikke de pengene som går inn og ut av offentlige budsjetter. Dette er i tråd med at velferdsturisme handler om innvandrernes *motivasjon* for å innvandre. Virkningene på de offentlige finansene kommer som en konsekvens av velferdsturismen.

Ved å se på kun de som mottar *mer* i ytelse enn i inntekt, går vi imidlertid glipp av de som mottar en *stor andel* av sin inntekt i form av velferdsytelser, men tross alt mindre enn i yrkesinntekt. Vi undersøker derfor også størrelsen:

Hvor stor andel den offentlige støtten utgjør av innvandrernes samlede inntekt, dvs. summen av yrkesinntekt og velferdsytelser.

Ved å bruke den samlede inntekten i stedet for bare yrkesinntekten i nevneren, unngår vi at nevneren for mange vil være null. Dersom denne brøken viser seg å være nær 1 raskt etter ankomst, er dette en indikasjon på velferdsturisme.

I begge disse indikatorene er det lagt vekt på å bruke et mål på offentlig støtte som omfatter samtlige viktige velferdsytelser, konkret de elleve ytelsene omtalt i kap. 4.

Vår tredje innfallsvinkel tar utgangspunkt i at velferdsturisme er en problemstilling på *mikronivå*: Den dreier seg om enkeltmenneskers motivasjon for å velge å flytte til Norge. Dersom innvandringen er motivert mer av utsiktene til å motta velferdsytelser enn å arbeide, kan være spor av dette i hvordan mottaket utvikler seg den første tiden etter ankomst. Vi analyserer derfor:

Hvordan mottaket av enkelte velferdsytelser utvikler seg den første tiden etter ankomst.

En åpenbar utfordring ved alle metodene er å vurdere hvilke nivåer som gir grunnlag for bekymring. Når kan vi si at andelen med mer i ytelse enn i arbeidsinntekt er «stor»? Hvor raskt mottak av ytelse etter ankomst er «for raskt»? I disse vurderingene benytter vi oss av at Sverige har et svært likt velferdssystem og kostnadsnivå som i Norge. Det er dermed liten grunn til å tro at det skal forekomme mye velferdsturisme fra Sverige. I tillegg er aldersfordelingen blant de svenske innvandrerne ganske lik som fra de andre viktige avsenderlandene. Til sammen gjør dette at vi kan bruke Sverige som referanse: Enkelt sagt er det *avvikene fra Sverige* som forteller hvorvidt vi bør være bekymret for den «velferdsturismen» som avdekkes gjennom definisjonene over.

5.2 Empirisk analyse

5.2.1 Andelen som får mer i velferdsytelser enn i yrkesinntekt

Vi begynner altså med å undersøke velferdsturisme ut fra definisjonen

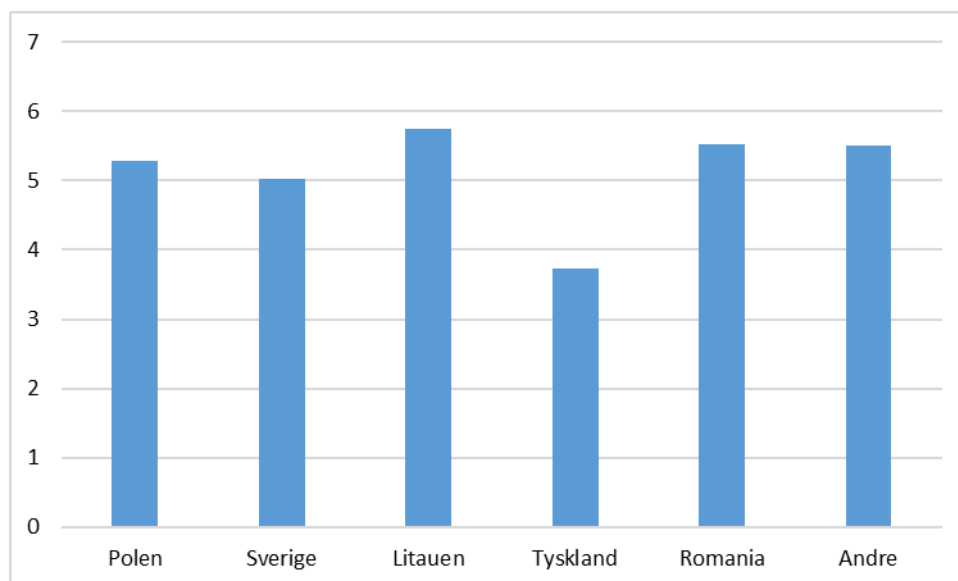
En velferdsturist er en person som i løpet av år 2 etter ankomst har mottatt mer i velferdsytelser enn i arbeidsinntekt.

Andelen velferdsturister er da 5,2 pst. i vårt utvalg, dvs. blant de voksne EØS-innvandrerne som kom i perioden 2002-12, oppholdt seg i Norge i minst to år og var registrert som bosatt i folke- registeret. Dette utgjør 9 588 velferdsturister, av 182 083 innvandrere.

Hvem er de? Vi skal se at den gruppen som skiller seg ut, er hjemmeværende mødre som mottar en liten, barnrelatert ytelse. For øvrig er det ingen klare mønstre, verken hva gjelder statsborgerskap, kjønn, alder eller ytelser.

Landbakgrunn har lite eller ingenting å si, jf. Figur 5.1. Det er ikke statistisk signifikante forskjeller mellom de fire store avsenderlandene Polen, Sverige, Litauen og Romania. Siden andelen er like høy i Sverige, mener vi det er det grunn til å vurdere om dette kan kalles velferdsturisme i det hele tatt, eller om dette heller er det «naturlige» nivået på trygdemottaket. Den lavere andelen blant tyskere skal vi se kan skyldes ulikheter i alderssammensetningen.

Figur 5.1 Andelen som mottar mer i ytelser enn yrkesinntekt 2 år etter ankomst, etter statsborgerskap. Prosent

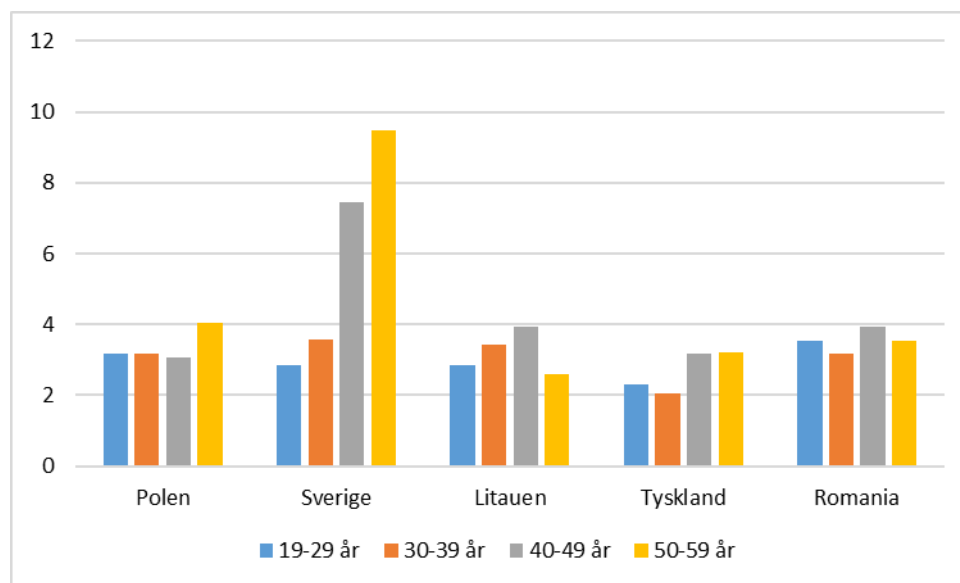


Andelen «velferdsturister» varierer langt mer med kjønn og alder, jf. Figur 5.2: Blant mennene var det 3,5 pst., mot 8,4 pst. blant kvinnene. Kvinnene viser dessuten en tydelig variasjon med alder som vi ikke ser for mennene: Kvinner i de aldersgruppene der man typisk har små barn, dvs. 30-39 og til dels 20-29 år, er det oftere enn eldre kvinner. Blant mennene er det ingen variasjon med alder overhodet: Andelen er mellom 2 og 4 pst. uansett. Svenskene utgjør et unntak, med en betydelig høyere andel blant de eldste mennene (13 pst. blant menn i aldersgruppen 60-66 år, som ikke er vist her). Alder er for øvrig også en viktig forklaring på hvorfor Tyskland generelt ligger lavere enn de andre landene, jf. figuren over: Innvandrerne fra Tyskland er i gjennomsnitt eldre enn fra de andre landene, slik vi så i Figur 3.11.

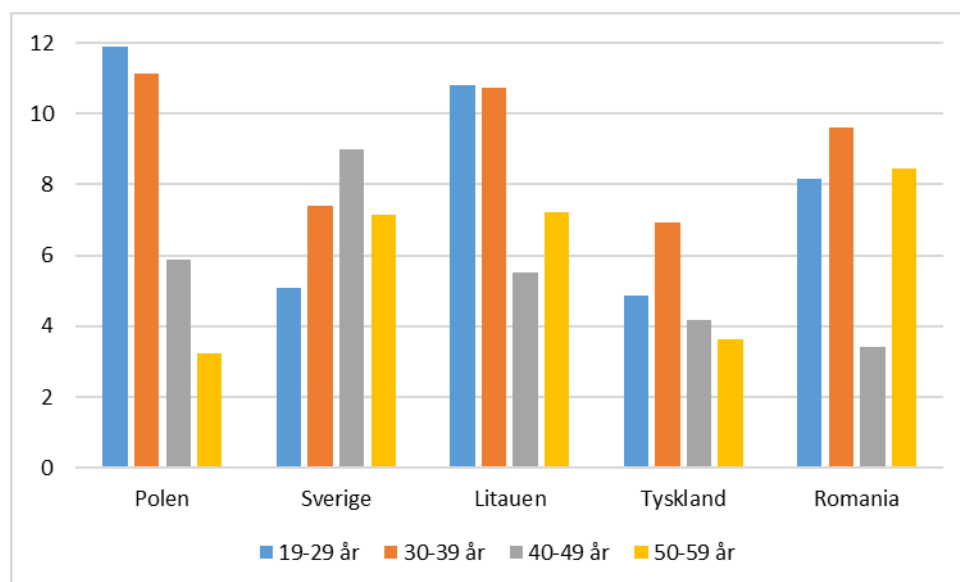
Selv om det ikke er noen forskjell mellom landene når innvandrerne ses under ett, skiller EU-landene fra Øst-Europa seg klart ut når vi kun ser på kvinnene i alderen 20-39 år: Andelen som mottar mer i velferdsytelser enn yrkesinntekt, er her 8-12 pst. for alle de tre største landene. En forklaring kan være er at det er vanligere å komme som «følge» blant kvinner fra disse landene enn fra Sverige og Tyskland. I tillegg kan det være et mer tradisjonelt kjønnsrollemønster der det er vanligere for kvinner å være hjemme mens barna er små.

Figur 5.2 Andelen som mottar mer i ytelser enn yrkesinntekt 2 år etter ankomst, etter statsborgerskap, kjønn og alder. Prosent

Menn



Kvinner



5.2.2 Velferdsytelser som andel av samlet inntekt

Som et første supplement til metoden over, ser vi på:

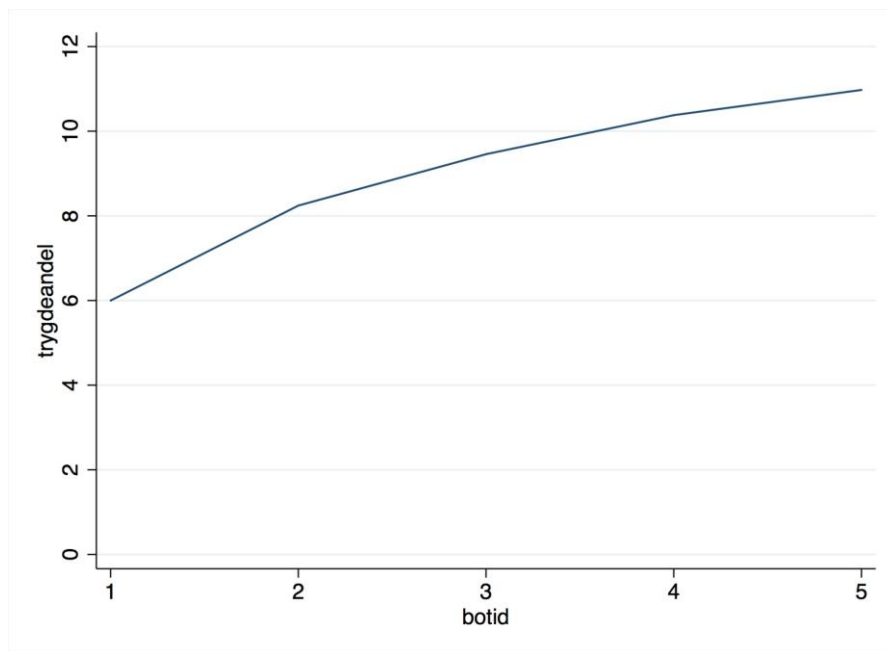
Hvor stor andel velferdsytelsene utgjør av innvandreernes samlede inntekt, dvs. summen av yrkesinntekt og velferdsytelser.

Slik kan vi fange opp de som ikke nødvendigvis mottar *mer* i velferdsytelser enn yrkesinntekt, men som likevel har en stor del av sin inntekt fra det offentlige. Det er også av selvstendig interesse å se på hvordan inntektsbrøken varierer med *botid*.

I år 2 etter ankomst utgjorde velferdsytelsene i gjennomsnitt 8 pst. av samlet inntekt. Dette er beregnet for det samme utvalget som i forrige avsnitt, dvs. de EØS-innvandrerne som ankom i 2002-12, oppholdt seg i Norge i minst to år og var registrert som bosatt i folkeregisteret.

Denne andelen øker noe med botid de første årene etter ankomst, men svakere år for år. I Figur 5.3 er dette vist for de innvandrerne som ankom i 2002-09, der året 2009 er valgt for å åpne for at alle kan ha vært i Norge fem år etter ankomst. Etter fem år utgjør velferdsytelsene i gjennomsnitt 11 pst. av samlet inntekt.

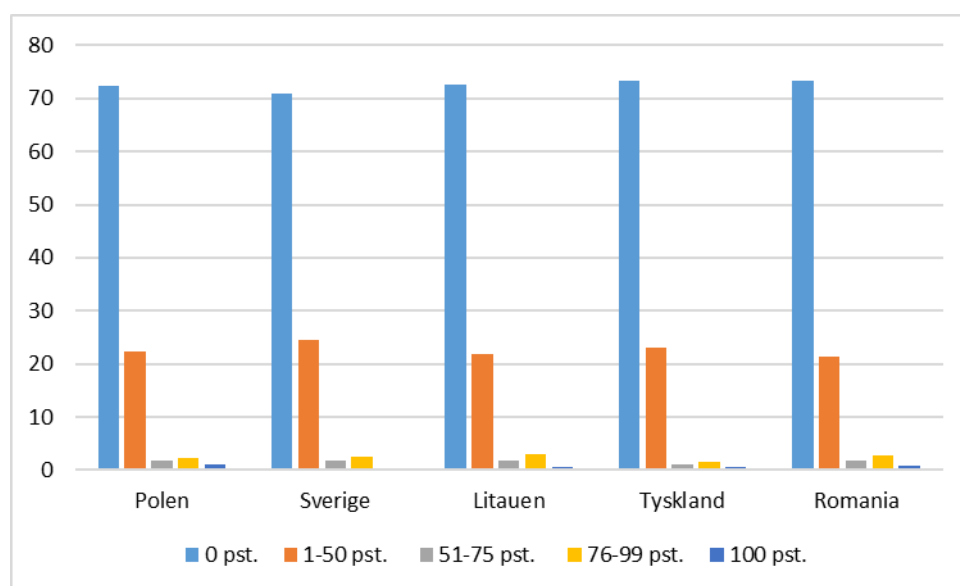
Figur 5.3 Velferdsytelser som andel av samlet inntekt, etter botid. Prosent.



Figur 5.4 går nærmere inn i hva som ligger bak dette gjennomsnittet ved å vise andelen innvandrere som mottar hhv. 0 pst., 1-50 pst., 51-75 pst., 76-99 pst. og 100 pst. av sin inntekt fra velferdsytelser, etter statsborgerskap. Det er ingen signifikant variasjon mellom landene i noen deler av skalaen. De aller fleste mottar ingen trygd overhodet: 71-73 pst. for alle de største avsenderlandene. Dernest kommer 23-26 pst. der velferdsytelser utgjør 1-75 pst. av inntekten, og 2-4 pst. der de utgjør 76-100 pst.

Dersom vi igjen legger til grunn at det ikke skjer omfattende velferdsturisme fra Sverige, tilsier disse tallene at det heller ikke gjør det fra de andre landene.

Figur 5.4 Velferdsytelser som andel av samlet inntekt, etter statsborgerskap. Prosent



5.2.3 Mottak av ytelser raskt etter ankomst

Den siste metoden adresserer mer direkte den enkeltes atferd:

Hvordan mottaket av enkelte ytelser utvikler seg etter ankomst.

Her forsøker vi å avdekke om innvandrernes atferd raskt etter ankomst er *suspekt*. Er det noe ved innvandrernes mottak av velferdsytelser som tyder på at de har kommet hit for å motta trygd, snarere enn for å arbeide? Avgrensningen er åpenbart problematisk: Når er noe suspekt? Vi ser to relevante innfallsvinkler. Begge tar utgangspunkt i at det kan kreve noe *læring* å motta en velferdsytelse raskt etter ankomst, og at denne *læringen* kan ventes å skje mellom innvandrere fra samme land:

1. Dersom innvandrere fra enkelte land i større grad enn andre mottar ytelsen *raskt etter ankomst*, kan det tyde på at innvandrerne på forhånd har fått seg forklart trygdesystemet før de kommer og dermed vet hva de kan søke om. I så fall venter vi å se at andelen trygdemottakere raskere blir høy og deretter holder seg mer stabil enn for de andre landene.
2. Dersom *senere ankomstkohorter* raskere begynner å motta trygd enn tidligere ankomstkohorter, kan det tyde på at det skjer en læring over tid som gjør nye innvandrere mer informerte om regelverket for hvert år som går.

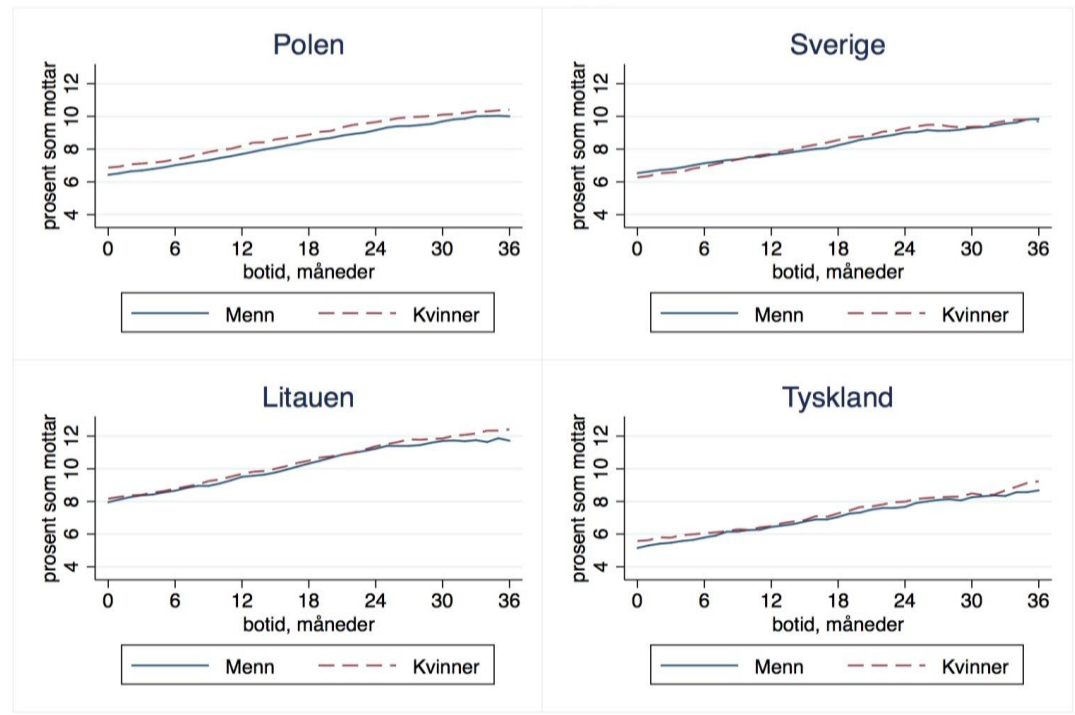
Vi konsentrerer oss her om barnetrygd og dagpenger. Disse, sammen med kontantstøtte og sykepenger, skiller seg fra de andre ytelsene ved å gi full ytelse til EØS-innvandrere raskt etter ankomst, jf. avsnitt 4.2, og ved å være de ytelsene det er vanligst for innvandrerne å motta, jf. avsnitt 4.4. Av disse ønsker vi å se på én barnerelevanter ytelse og én livsoppholdsytelse. Barnetrygd er vanligere å motta enn kontantstøtte. For øvrig er disse to ytelsene like relevante ved at begge kan utbetales for barn som bor i utlandet, slik at det er et element av valg før innvandreren velger å søke om å motta dem. Dagpenger er mer arbeidsrelatert enn sykepenger og utelukker rene sykdoms- og skadetilfeller.

Figur 5.5 viser hvordan mottaket av barnetrygd og dagpenger utvikler seg de første 36 månedene etter ankomst for hhv. polakker, svensker, litauere og tyskere. Det er ingenting ved disse figurene som tyder på velferdsturisme. For barnetrygd ser vi at andelen mottakere øker med botid for alle landene, fra et nivå på mellom 4 og 8 pst. Polen og Sverige har til og med helt like nivåer, mens nivået er høyere blant litauere enn tyskere. Bildet er det samme for dagpenger: Økende mottak

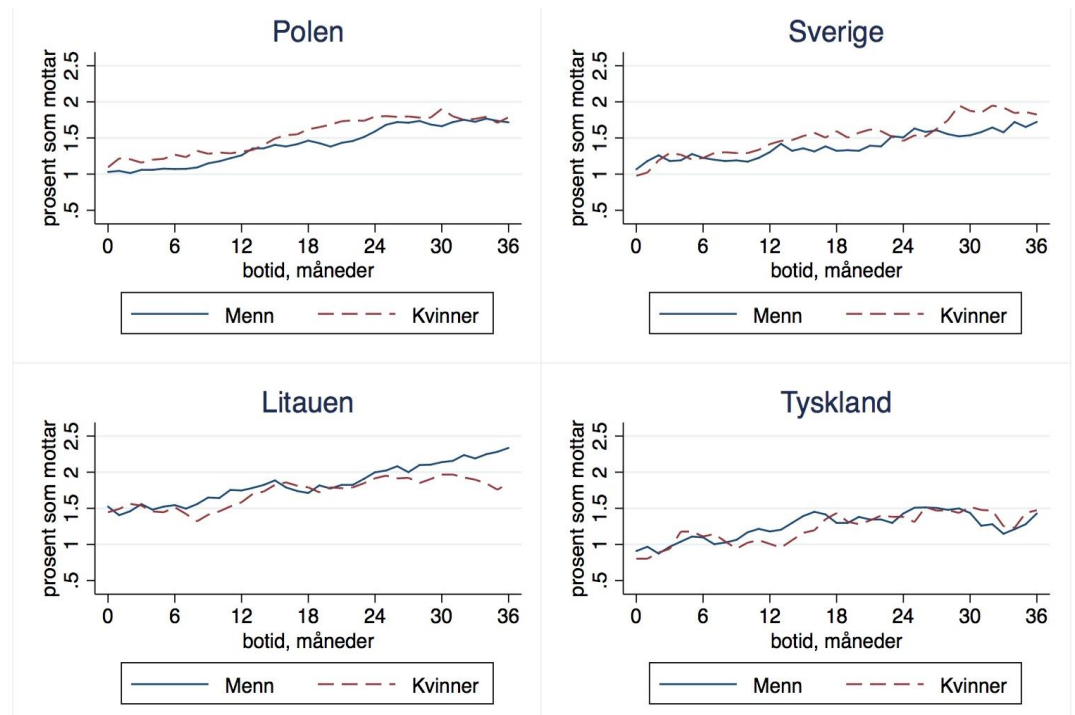
for alle land, likt for Polen og Sverige, men høyere for Litauen enn for Tyskland. Det er heller ikke slik at et av kjønnene skiller seg ut med mer velferdsturisme enn det andre.

Figur 5.5 Andelen med dagpenger og barnetrygd de første 36 månedene etter ankomst, etter statsborgerskap. Prosent.

Barnetrygd



Dagpenger



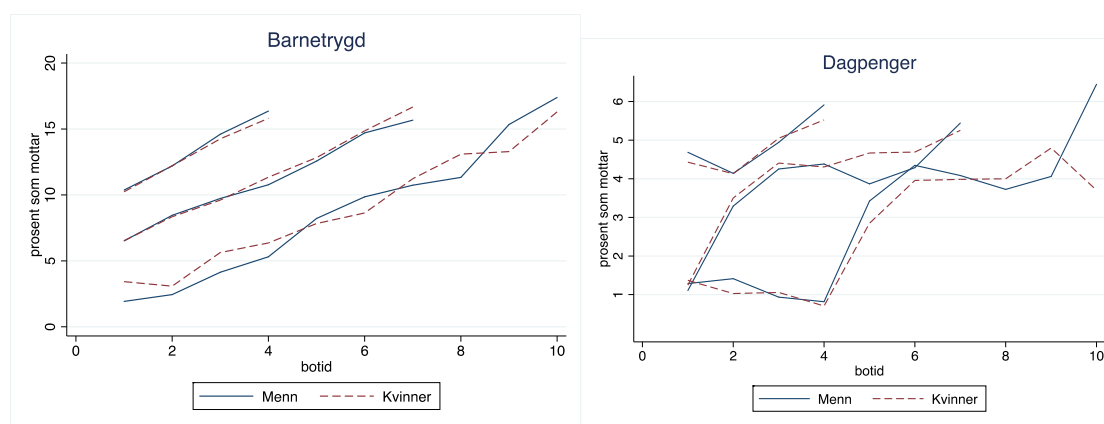
Figur 5.6 viser hvordan mottaket av barnetrygd og dagpenger blant ankomstkohortene 2004, 2007 og 2010 utviklet seg de første årene etter ankomst: De lengste linjene i hver figur er for 2004-kohorten, og de korteste for 2010-kohorten. For barnetrygd ser vi klare tegn til at senere

kohorter har lært av de tidligere: Nivået er markert høyere for 2010 enn for 2007, og for 2007 enn for 2004. Samtidig er økningen over botid lik, noe som stemmer godt med en slik tolkning. Når vi likevel vegrer oss for å tolke dette som velferdsturisme, er det fordi mønsteret er helt likt for Sverige som for Polen. Barnetrygden i Sverige er om lag like sjenerøs som den norske, og kostnadsnivået er også det samme. Det er dermed ingen grunn til at den norske barnetrygden skulle påvirke svenskenes migrasjonsbeslutninger. Vi antar dermed at det er en annen forklaring på det svenske mønsteret, og at denne også kan være gyldig for det polske. Mønsteret kan for eksempel skyldes endret sammensetning av innvandringen fra disse landene: En høyere andel barnefamilier gir en høyere andel med barnetrygd. Vårt datamateriale gir ikke mulighet til å gå inn i dette.

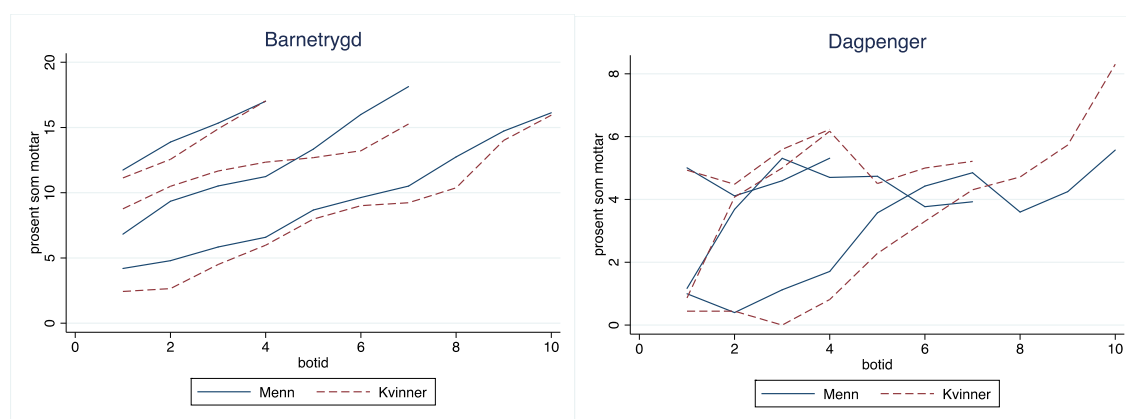
Utviklingen for dagpenger er annerledes, men heller ikke denne kan rimelig tolkes som velferdsturisme. I stedet gjør konjunktorene seg gjeldende: Arbeidsledigheten i Norge økte sterkt gjennom 2008 og lå på et høyt nivå i 2009-11 som følge av finanskrisen. Dette gir seg i figuren utslag i høyt dagpengemottak fra fem år etter ankomst for de som kom i 2004, to år etter ankomst for de som kom i 2007 og umiddelbart etter ankomst for de som kom i 2010. Det er interessant at andelen dagpengemottakere snarere øker enn å gå ned igjen, men velferdsturisme er det ikke.

Figur 5.6 Andelen med dagpenger og barnetrygd de første ti årene etter ankomst, etter statsborgerskap og ankomstkohort. Prosent.

Polen



Sverige



5.3 Konklusjon

Velferdsturisme er innvandring som har som formål å oppnå økt velferd gjennom trygd, snarere enn gjennom arbeid. Med denne definisjonen som utgangspunkt, har vi forsøkt å avdekke om, og eventuelt i hvor stor utstrekning, det skjer velferdsturisme fra EØS-landene til Norge.

Økonomisk teori sier at innvandrere velger land ut fra et ønske om nyttemaksimering, der inntekt spiller en viktig rolle. Dermed skulle vi vente at personer med lave kvalifikasjoner og/eller som foretrekker å ikke arbeide, velger å flytte til land der de kan få sjenerøse velferdsytelser. I henhold til denne teorien skal det norske velferdssystemet tiltrekke seg velferdsturister: Velferdsytelsene og -tjenestene er i all hovedsak skattefinansiert og tilgjengelige for EØS-innvandrere raskt etter ankomst. Systemet omfatter sjenerøse overføringer ved arbeidsledighet og sykdom for den enkelte arbeider, men også familieytelser som er innrettet slik at de kan betales ut for barn som bor i hjemlandet, og der kan tilsvare en full arbeidsinntekt. Kort sagt: Det norske velferdssystemet oppmuntrer til velferdsturisme.

Innvandrere kan likevel godt være overrepresentert blant trygdemottakerne uten å være velferdsturister. For det første, omfatter det norske velferdssystemet en sammenpresset lønnsstruktur som gjør at det er lønnsomt å velge Norge også for lavkvalifiserte som *ønsker* å arbeide. Lavkvalifiserte har imidlertid høyere risiko enn andre for å miste jobben, og vanskeligere for å få nytt arbeid. Lavkvalifiserte innvandrere kan dermed miste jobben raskt, og gå lenge uten jobb, uten at dette er å anse som velferdsturisme. Det norske velferdssystemet gir dessuten høyere reelle ytelsener (kompensasjonsgrad) for de med lave inntekter – ytelsener som i mange tilfeller kan tas med til hjemlandet i flere år. En del personer vil dermed stå overfor et valg mellom å bli i arbeidslivet i Norge eller reise hjem med norske ytelsener, uten at det var noe suspekt ved deres motivasjon for å komme til Norge i utgangspunktet.

For det andre, er det flere av de norske velferdsytelsene som kan mottas også av innvandrere som er i full jobb, og som dermed er med på å finansiere ytelsene på lik linje med innfødte. Barnetrygd og kontantstøtte er de klareste eksemplene på slike. Det at innvandrere søker om slike ytelsener raskt etter ankomst, er dermed ikke nødvendigvis velferdsturisme. Heller ikke er det velferdsturisme dersom de sender ytelsene hjem slik at ektefellen kan la være å arbeide – med mindre innvandrerne kom hit *for* å motta disse ytelsene.

Ut fra dette ser vi følgende:

- Økonomisk teori og innretningen av det norske velferdssystemet tilsier at det forekommer velferdsturisme til Norge, men sier ingenting om omfanget
- Kompleksiteten i det virkelige liv gjør det vanskelig å avdekke velferdsturisme med sikkerhet

Dernest går vi empirisk til verks. Vi operasjonaliserer velferdsturisme som *å motta mer i velferdsytelser enn i arbeidsinntekt, år 2 etter ankomst*. Blant samtlige voksne EØS-innvandrere som ankom i perioden 2004-12 er det da 5,8 pst. velferdsturister. Når vi ser nærmere på hvem disse er, viser det seg at det er én gruppe som skiller seg ut: Hjemmeværende kvinner i fødedyktig alder fra EU-landene i Øst-Europa som mottar familierelaterte ytelsener. Våre data gir ikke grunnlag for å vurdere om dette i sin helhet kan tilskrives variasjoner i antall barn (barnetrygd) og mer tradisjonelle familiemønstre (kontantstøtte), eller om noe av det også bør regnes som velferdsturisme.

For øvrig er det ingen klare mønstre verken hva gjelder statsborgerskap, kjønn eller alder. Det er for eksempel ikke slik at menn fra Litauen skiller seg negativt ut sammenliknet med svenske menn i samme alder. Dette kan bety at det kommer like mange velferdsturister fra Sverige som fra Litauen. Vi velger i stedet å legge til grunn at det *ikke* forekommer velferdsturisme fra Sverige til Norge annet enn rent unntaksvis: Velferdssystemene og kostnadsnivåene er så like at storstilet trygdemotivert innvandring virker lite trolig. Vår tolkning er dermed at likheten mellom Polen, Litauen og Romania på den ene siden, og Sverige og Tyskland på den andre, tyder på at det observerte trygdemottaket ikke reelt er velferdsturisme.

Vi supplerer denne analysen ved å undersøke både *hvor stor andel den offentlige støtten utgjør av innvandrernes samlede inntekt, og hvordan mottaket av enkelte velferdsytelser utvikler seg*

etter ankomst. Ingen av disse analysene gir grunnlag for å hevde at det skjer velferdsturisme til Norge: Verken nivåene eller utviklingstrekkene er i seg selv suspekte, og innvandrere fra de største avsenderlandene i Øst-Europa tilpasser seg nøyaktig på samme måte som innvandrene fra Sverige.

Hva er politikimplikasjonene? I den grad vi har avdekket velferdsturisme, er det blant kvinner i fødedyktig alder fra lavkostnadsland som mottar barnetrygd og/eller kontantstøtte, og ikke selv er i jobb. Det er flere grunner til at dette funnet i seg selv ikke bør utløse omfattende tiltak: Ikke bare er det usikkert om det i det hele tatt er velferdsturisme, men antallet personer er så få og beløpene så små at dette ikke utgjør noen betydelig utfordring for de offentlige finansene i Norge. Barnetrygden er også utformet slik at den ikke forhindrer mottakeren fra å være i arbeid. Kontantstøtten er mer problematisk.

Hvis det skulle anses nødvendig å iverksette tiltak, mener vi de bør rettes mot ytelsene snarere enn mot innvandrene: Den norske velferdsmodellen oppmuntrer til velferdsturisme, men vi har ikke grunnlag for å si at Norge tiltrekker seg personer som ikke er motivert for å arbeide. Det ligger utenfor vårt mandat å foreslå konkrete tiltak, og vi viser i stedet til at dette er en del av mandatene til de to Brochmann-utvalgene.

6. Hva er virkningene på offentlige budsjetter?

6.1 En statisk analyse av livsløpseffekten av innvandring

Konsekvensene av innvandring for *norsk økonomi* er sammensatte og komplekse, slik vi var inne på i innledningen til denne rapporten. Konsekvensene for de *offentlige finansene* utgjør bare en liten del av dette bildet. Innvandring vil også påvirke økonomiske forhold i privat sektor og forutsetningene for økonomisk vekst, bl.a. ved at innvandrerne kan ha en annen produktivitet og alderssammensetning enn befolkningen som allerede er der. Innvandringen kan også påvirke arbeidsmarkedenes funksjonsmåte og næringssammensetningen. Disse forholdene er viktige i seg selv. De kan imidlertid også ha *konsekvenser* for offentlige inntekter og utgifter. Slik er de eksempler på at en analyse av innvandringens konsekvenser for de offentlige finansene ideelt bør være *dynamisk*. I tråd med mandatet avgrensner vi vårt oppdrag til å gjennomføre en *statisk* analyse av den EØS-innvandringen som har kommet etter 2004.

Vi analyserer virkningene for de offentlige finansene for hele den innvandrerbefolkningen som er i Norge i et enkeltår. Dermed gir den et bilde av *livsløpseffekten* av innvandring, ved at vi også tar med de innvandrerne som har vært her over lang tid. Nettobidraget i et enkeltår er ikke nødvendigvis representative for andre år. Ved å velge et år som ikke er ekstremt verken konjunkturtelt eller på andre måter, øker vi representativiteten. 2013 er et slikt år, og dessuten det siste året det foreligger relevante tall for fra SSB.

Metoden minner om ECONs analyse fra 1996 (ECON, 1996). Et skille er likevel at de tok utgangspunkt i utgifts- og inntektskomponenter som var aggregert over hele befolkningen, og forsøkte å anslå hvor stor andel av disse som var forbundet med innvandrere. Vi benytter i stedet registerdata på individnivå og lager aggregerte utgifter og inntekter ut fra disse.

Metoden skiller seg fra den SSB bruker ved at SSB gjennomfører *modellbaserte* undersøkelser, dvs. av et konstruert utvalg og ikke den faktiske innvandrerbefolkningen.¹ SSB fremskriver dessuten resultatene frem til år 2100, og får dermed vist konsekvensene over hele livsløpet for en gitt innvandringskohort.

I utgangspunktet er det naturlig å sammenlikne innvandrerne med innfødte, men det er særlig to faktorer som gjør dette komplisert. Den ene er den norske oljeformuen, og den andre er det faktum at de fleste innvandrerne kommer hit som voksne.

Oljeformuen gjør at gjennomsnittsnordmannen kan sies å gå med underskudd. Ved inngangen til 2016 utgjorde oljefondet 1,4 mill. kroner per innbygger.² Oljefondet gjør det mulig for Norge å holde et høyere nivå på de offentlige utgiftene og/eller et lavere nivå på skatte- og avgiftsinntektene. Altså kan en si at den gjennomsnittlige nordmannen utgjør en *netto kostnad* over statsbudsjettet. Dersom vi finner at innvandrere belaster de offentlige budsjettene på lik linje med innfødte, er dette dermed ikke nødvendigvis å regne som en suksess: Også innvandrerne utgjør da en belastning på de offentlige budsjettene. Det foreligger imidlertid ikke tall for *hvor mye* gjennomsnittsnordmannen går med underskudd. Vi kan dermed ikke si hvor mye mer innvandrerne må bidra enn de innfødte, for at nettovirkningen skal være positiv.³

¹ Erling Holmøy og Birger Strøm (2012): «Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarier for innvandring», SSB-rapport 15/2012.

² Egne beregninger med opplysninger fra NBIMs og SSBs nettsider.

³ SSB har gjennomført beregninger for nettovirkningene for offentlige budsjetter for norskfødte, og fant at disse var positive, se SSBs nettside: "14 spørsmål og svar om kostnader ved innvandring",

Samtidig kommer en svært stor andel av EØS-innvandrerne hit som voksne, og dette tilsier isolert sett at de bør være *mer lønnsomme* enn innfødte: Et annet land har tatt kostnadene ved deres utdanning mv., mens Norge kan høste fruktene i form av produktivt arbeid.

Disse forholdene gjør at det kan være mer informativt å sammenlikne ulike landgrupper enn innvandrere og innfødte. Vi gjør begge deler.

6.2 Empirisk analyse

6.2.1 Analysen er basert på et utvalg inntekter og utgifter

Det er ikke opplagt hvilke inntekts- og utgiftsstørrelser som skal være med i beregningene. Vi har valgt å inkludere de komponentene som er knyttet til det enkelte individ og som kan anslås med rimelig sikkerhet i vårt tallmateriale. Tabell 6.1 gir en oversikt.

Vårt utvalg utelater i praksis flere utgifter enn inntekter. Resultatene gir dermed et mer positivt bilde av belastningen på de offentlige budsjettene enn det som er realiteten. Spørsmål blir da om det er en systematikk i hvordan denne «forskjønnelsen» varierer mellom innvandrergruppene: Er det slik at de utgiftene vi utelater er høyere blant for eksempel EØS-innvandrerne fra Øst-Europa enn for innfødte? Dette har vi ikke grunnlag for å vurdere presist ut fra de opplysningene vi har tilgang til. Forskjellene vil avhenge av de ulike gruppenes helsetilstand (utgifter til helse), antall barn (utgifter til barnehage og skole) og kriminalitet (utgifter til rettsvesen og kriminalomsorg), samt forbruk (inntekter fra indirekte avgifter).

Den av disse komponentene det ville vært enklest å ta med i praksis, er utgiftene til barnehage og skole: Det foreligger tall for antall barn og de offentlige utgiftene per barn. Når vi likevel velger å ikke ta med disse utgiftene, er det fordi vi mener det ville gi et skjevt bilde av realitetene: EØS-innvandringen har vært betydelig høyere de senere årene enn tidligere, slik vi så i kap. 3. En stor andel av denne senere innvandringen består av unge voksne med små barn. Disse barna vil etter alt å dømme bidra positivt til den norske økonomien etter hvert, forutsatt at mange av dem blir her og kommer i arbeid. Ved å ta med de store utgiftene til denne gruppen uten å ta med de store framtidige inntektene, gir vi et for negativt bilde av realitetene – og mer negativt for de store kullene fra EØS-landene i Øst-Europa enn for innfødte og andre innvandrergrupper der veksten i antallet barn har vært mindre.

6.2.2 Nettobidraget fra ulike grupper i 2013

Vi operasjonaliserer analysen av innvandringens konsekvenser for offentlige finansene ved:

*Nettobidraget fra de EØS-innvandrerne og innfødte som er i Norge i et gitt år (2013).
Nettbidraget sammenliknes både mellom ulike landgrupper og mellom innvandrere og innfødte*

Nettobidraget beregnes for samtlige voksne EØS-innvandrere (18-70 år) som er i Norge i 2013, der vi deler innvandrerne inn etter statsborgerskap: Norden, EU10 og EU for øvrig. Resultatene er vist i Tabell 6.2.

<http://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/14-sporsmal-og-svar-om-kostnader-ved-innvandring>. Beregningene er laget på bakgrunn av Holmøy og Strøm (2012). I ettertid er det kommet frem mangler ved beregningene som gjør at fortegnet likevel er ukjent (formidlet oss per telefon av Holmøy): Beregningene tar ikke hensyn til at økt bruk av offentlige tjenester gir økt sysselsetting i offentlig sektor, og dermed mindre sysselsetting i privat sektor og lavere skatteinngang fra bedriftsbeskatning mv. Videre regnes kun utgifter til offentlig konsum, og ikke investeringer. Til sist er forutsetningene om gjennomsnittlig levealder for lave, slik at utgiftene mot slutten av livet undervurderes.

Tabell 6.1 Inntekts- og utgiftsstørrelser i beregningen av de offentlige utgiftene

	Definisjon	Tallgrunnlag
Inntekter		
Direkte skatt	Inntektsskatt og formuesskatt til kommune, fylkeskommune og stat	Har individdata fra SSB («utlignet skatt») som omfatter aller disse samt trygdeavgift, avrundet til nærmeste 1 000 kroner
Trygdeavgift	Medlemsavgifter til folketrygden	Se over
Indirekte skatt	Merverdiavgift	Anslås ikke: Den avhenger av hvor mye av inntekten som konsumeres, og vi vet ikke hvor mye innvandrene i stedet sparer/sender til hjemlandet.
Utgifter		
Skattepliktige overføringer ¹	Alderspensjon, uførepensjon, arbeidsavklaringspenger, tjenestepensjon, avtalefestet pensjon, dagpenger, sykepenger og andre skattepliktige overføringer	Har individdata fra SSB
Skattefrie overføringer	Barnetrygd, bostøtte, studiestipend, sosialhjelp, grunn- og hjelpestønad, kontantstøtte og andre skattefrie overføringer	Har individdata fra SSB
Barnehage og grunnskole	Kommunale og statlige utgifter	Anslås ikke: Stor usikkerhet om antall barn i vårt materiale gjør resultatene svært usikre. Høye beløp gjør at denne usikkerheten kan gi store utslag.
Andre individuelle offentlige utgifter	Helse, høyere utdanning, kriminalomsorg mv.	Anslås ikke: Har ikke grunnlag for å avgjøre hvor stor andel av innvandrene som bruker de ulike tjenestene, eller kostnadene per person.
Kollektive offentlige utgifter	Forsvar, offentlig forvaltning mv.	Anslås ikke: Det gir ikke mening å fordele utgifter til kollektivt offentlig konsum på individnivå.

¹ Definisjonen av skattepliktige og skattefrie overføringer er hentet fra <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ifhus/aar/2014-12-17?fane=tabell&sort=nummer&tabell=210656>, sett 23. juni 2016.

Innvandrene fra EU 10 skiller seg fra de øvrige gruppene ved å betale mindre i skatt, men også ved å motta mindre i ytelser. Nettbidraget per person er betydelig lavere enn for innvandrene fra Norden og fra de øvrige EU-landene, med hhv. 44 000, 62 000 og 75 000 kroner i 2013. De nordiske innvandrene skiller seg ut ved å betale mest i skatt, samtidig som de ikke mottar særlig mye mer i overføringer enn innvandrene fra EU for øvrig.

Tallene for innvandrene kan ikke sammenliknes med tallene for de innfødte uten å ta hensyn til alderssammensetningen er svært ulik. De innfødte skiller seg ut ved en langt større andel eldre (her til og med 70 år) og en høyere andel kvinner. I

Tabell 6.3 tar vi hensyn til dette ved å sammenlikne EØS-innvandrene med et utvalg innfødte som er valgt ut slik at de har samme aldersfordeling som innvandrene. Vi gjør også det samme for kjønn, siden det kan være interessant å rydde bort de forskjellene som skyldes at kjønnssammensetningen kan være ulik. I disse analysene slår vi for enkelthets skyld sammen

alle EØS-innvandrerne til én gruppe og konstruerer et utvalg av innfødte ut fra alders- og kjønns sammensetningen i dette. Variasjonen mellom de ulike innvandrergroppene er så liten at vi ikke tar hensyn til den her.

De innfødte bidrar klart mer til de offentlige budsjettene enn innvandrerne når det tas hensyn til at aldersfordelingen er ulik. Det som særlig slår ut, er at de innfødte mottar mer i alderspensjon og uførepensjon enn innvandrerne: Aldersjusteringen gir en betydelig reduksjon i innfødtes mottak av overføringer, mens skatteinnbetalingene ligger fast. Når tallene også justeres for kjønn, er det skatteinnbetalingene som oppjusteres: Kvinner har i gjennomsnitt lavere inntekt enn menn.

Tabell 6.2 Nettobidrag per person og totalt for EØS-innvandrere etter statsborgerskap og for innfødte, 2013, bosatte personer 19-70 år

	Norden	EU 10	EU for øvrig	Innfødte
Skatt (A)	131 000	70 000	115 000	131 000
Overføringer (B)	56 000	26 000	53 000	81 000
Nettobidrag (A-B)	75 000	44 000	62 000	50 000
Antall personer	72 948	120 911	107 672	2 842 533
SUM nettobidrag	5,5 mrd. kroner	5,3 mrd. kroner	6,7 mrd. kroner	143,1 mrd. kroner

Tabell 6.3 Nettobidrag per person og totalt av EU-borgere og norske statsborgere, 2013

	Ujustert		Aldersjustert		Alders- og kjønnsjustert	
	Norge	Europa	Norge	Europa	Norge	Europa
Skatt (A)	131 000	101 000	133 000	101 000	138 000	101 000
Overføringer (B)	81 000	43 000	59 000	43 000	58 000	43 000
Nettobidrag (A-B)	50 000	58 000	74 000	58 000	80 000	58 000
Antall personer	2 842 533	301 531	2 842 533	301 531	2 842 533	301 531
SUM nettobidrag	143,1 mrd. kroner	17,5 mrd. kroner	210,0 mrd. kroner	17,5 mrd. kroner	228,3 mrd. kroner	17,5 mrd. kroner

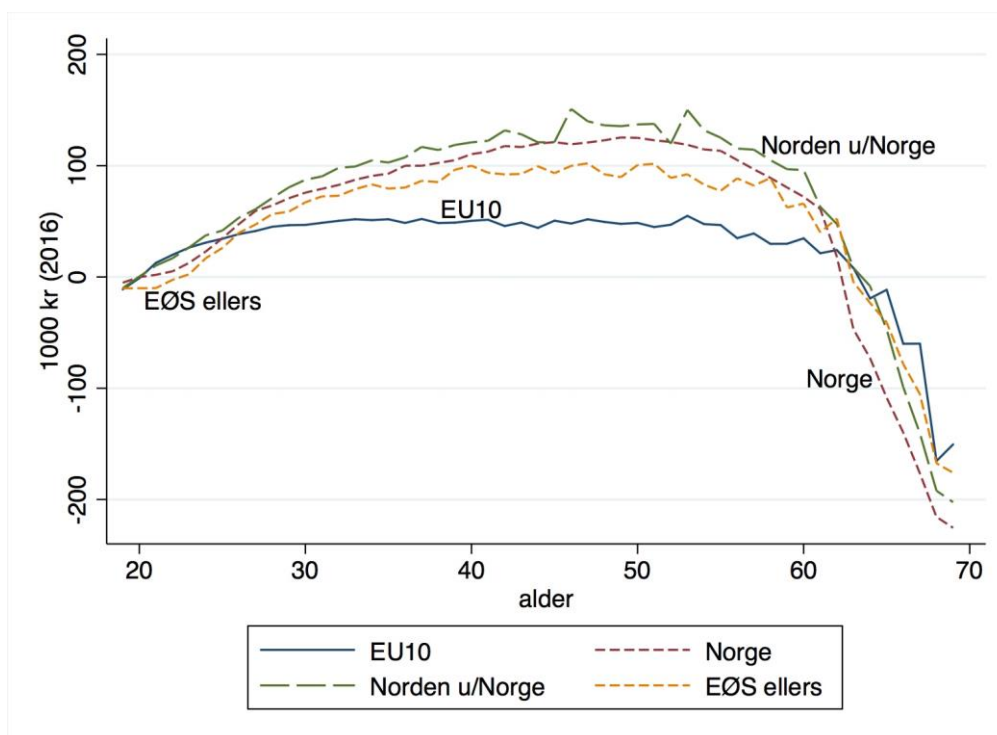
6.2.3 Nærmere om hvordan nettobidraget varierer med alder

Figur 6.1 og Figur 6.2 gir en nærmere forståelse av hvordan de ulike gruppernes bidrag til statskassen varierer med alder. Figur 6.1 viser at innvandrerne fra EU 10 ligger under de andre innvandrergroppene for alle aldrene 25-62 år. Unntakene tidlig og sent i livsløpet kan antakelig forklares ved hhv. at det er vanligere blant de andre groppene å ta høyere utdanning, og at de EU 10-innvandrerne som er her som gamle, enten er her for å arbeide eller ikke har tilstrekkelig opptjening til full norsk pensjon. For øvrig ser vi at de nordiske innvandrerne ligger på nivå med eller over de innfødte gjennom hele livsløpet, mens de fra EU for øvrig ligger noe under.

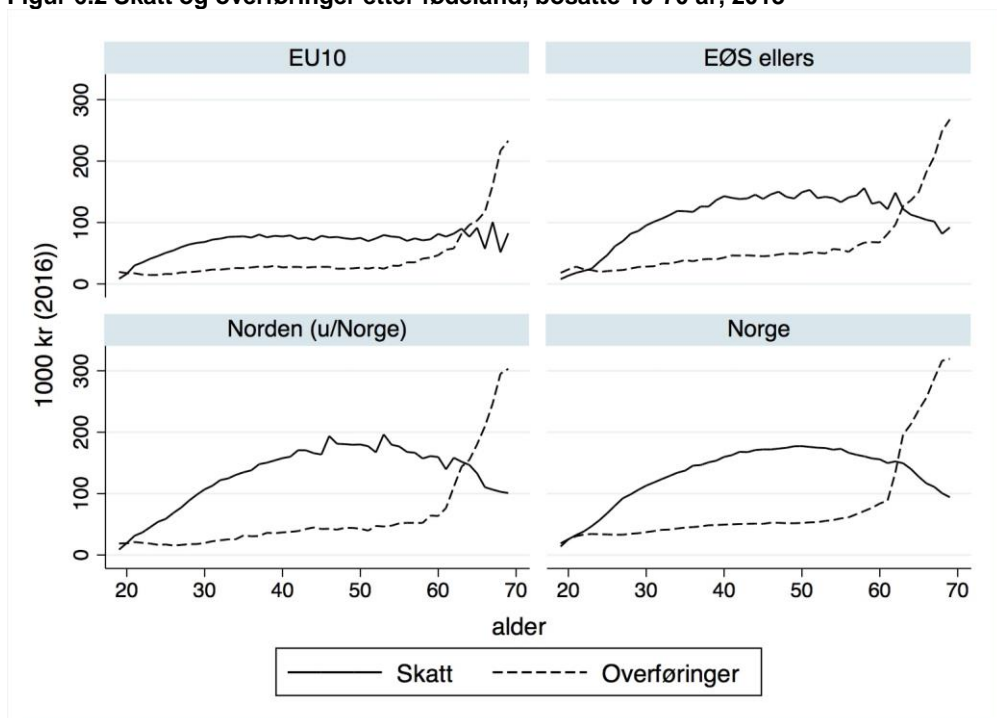
Figur 6.2 viser at EU 10-innvandrerne først og fremst betaler mindre i skatt enn de øvrige groppene: de mottar ikke mer i overføringer, snarere mindre. Blant innvandrerne fra EU utenom EU 10 og Norden er det omvendt: De betaler mindre i skatt enn de nordiske innvandrerne og de innfødte, men mottar mer i overføringer. Vi har ikke grunnlag for å gå i detalj om hvor mye av de

lavere skatteinnbetalingene som skyldes lavere yrkesinntekt, og hvor mye som skyldes svart arbeid. Vi har heller ikke grunnlag for å si noe om hvilke overføringer det gjelder.

Figur 6.1 Nettobidrag 2013 (skatt - overføringer) etter fødeland, bosatte 19-70 år, 2013



Figur 6.2 Skatt og overføringer etter fødeland, bosatte 19-70 år, 2013



6.3 Konklusjon

I denne analysen har vi målt konsekvensene av innvandringen for de offentlige finansiene ved å beregne nettobidraget i 2013, målt ved differansen mellom et utvalg offentlige inntekter (direkte skatt, inkludert trygdeavgift) og offentlige utgifter (skattepliktige og skattefrie overføringer til den enkelte). Beregningene er enkle, statiske og ufullstendige og må betraktes som det. De utgjør ikke et «innvandringsregnskap».

Beregningene viser at innvandrerne fra EU-landene i Øst-Europa bidrar mindre positivt til de offentlige finansene enn innvandrerne fra Norden og EU for øvrig, og de innfødte. Dette gjelder både når alle innvandrerne ses under ett, og når de deles inn etter alder. Forskjellene skyldes først og fremst at innvandrerne fra Øst-Europa betaler mindre i skatt, og ikke at de mottar mer i overføringer. Tvert i mot mottar de *mindre* i overføringer per person enn alle de andre innvandreregruppene, og de gjør det så å si i alle aldersgrupper. I utgangspunktet er dette et godt tegn, men bildet må modifieres: En stor andel av disse innvandrerne har foreløpig vært her så kort at de i realiteten ikke vil ha full tilgang til en beløpsmessig viktig ytelse som uførepensjon, og til en viss grad også arbeidsavklaringspenger. Disse ytelsene krever flere års botid og/eller «trygdeerfaring» før de er aktuelle. Innvandrere som har vært her i kort tid, slik mange av innvandrerne fra Øst-Europa har, vil dermed kunne vise en høyere tilbøyelighet til å motta disse om noen år. Dersom vi skal dømme ut fra erfaringene med innvandrerne fra Pakistan, Tyrkia mv. som kom på 1970-tallet, kan dette gi seg store utslag. I tillegg er alderspensjon foreløpig uaktuell for de aller fleste i denne innvandrergruppen. I den andre retningen trekker at de også kan ventes å få noe økt yrkesinntekt etter hvert som de har bodd her lenger. Det er også en rekke andre virkninger vi ikke tar hensyn til, som at barna deres medfører utgifter nå, men inntekter senere, og at vi ikke tar hensyn til alle utgifts- og inntektskomponenter. Vi velger likevel å konkludere slik: Innvandrerne fra EØS-landene i Øst-Europa bidrar allerede mindre positivt til de offentlige budsjettene i Norge enn de innfødte, og forskjellene vil antakelig være større om noen år.

Innvandrerne fra EØS utenom Norden og Øst-Europa bidrar noe mer positivt enn innfødte når vi ikke justerer for at flere av innvandrerne er i yrkesaktiv alder enn de innfødte, mens bidraget ser ut til å være rimelig likt når vi går inn i de ulike aldersgruppene: Innvandrerne betaler mindre i skatt, men mottar også mindre i overføringer.

Innvandrerne fra Norden bidrar mest positivt av alle gruppene, også mer enn nordmennene. Dette gjelder også innad i de gruppene som er i yrkesaktiv alder, slik at det ikke er slik at hele forskjellen skyldes at flere av de innfødte mottar aldersrelaterte ytelser som alderspensjon og uførepensjon.

Referanser

Aldén, Lina og Mats Hammarstedt (2016): «Flyktinginvandring. Sysselsättning, förvärvsinkomster och offentliga finanser». Rapport till Finanspolitiska rådet 2016/1.

Borjas, George J. (1999): «Immigration and Welfare Magnets», *Journal of Labor Economics* 17 (4).

Bratsberg, Bernt og Knut Røed (2015): "The Nordic welfare model in an open European labor market", *Nordic Economic Policy Review*, Vol. 2/2015.

Bratsberg, Bernt og Oddbjørn Raaum (2013): «Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår» *Samfunnsøkonomen* 127(3): 18-29.

Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum, Marianne Røed og Pål Schøne (2014): «Immigration Wage Effects by Origin», *Scandinavian Journal of Economics* 116 (2): 356-393.

Brochmann, Grete og Anniken Hagelund (2010): «Velferdens grenser», Universitetsforlaget.

Card, David og Giovanni Peri (2016): «Immigration Economics: A Review»

DG Employment, Social Affairs and Inclusion via DG Justice Framework Contract (2013): "A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence." Final report submitted by ICF GHK in association with Milieu Ltd.

ECON (1996): «Innvandring og offentlig økonomi», ECON-rapport 46/96.

Ekhaugen, Tyra (2005): «Immigrants on Welfare: Assimilation and Benefit Substitution», Memorandum 18/2005 fra Økonomisk Institutt, UiO

Giulietti, Corrado og Jackline Wahba (2012): «Welfare Migration», IZA Discussion Paper 6450.

Holmøy, Erling og Birger Strøm (2012): «Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarier for innvandring», SSB Rapport 15/2012.

Hunt, Jennifer og Marjolaine Gauthier-Loiselle (2010): "How Much Does Immigration Boost Innovation?" *American Economic Journal: Macroeconomics* 2(2): 31–56.

Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen: «Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?» *Arbeid og velferd*, nr. 3, 2015

Markussen, Simen, Knut Røed, Ole J. Røgeberg, Simen Gaure: «The anatomy of absenteeism», *Journal of Health Economics*, Volume 30, Issue 2, March 2011, Pages 277-292.

NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon – den norske modellens framtid.

NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.

Razin, Assaf og Jackline Wahba (2011): «Welfare Magnet Hypothesis, Fiscal Burden and Immigration Skill selectivity", NBER WP 17515.

Røed, Marianne og Pål Schøne (2013): «Immigration and Native Investments in Human Capital», *Nordic Economic Policy Review* 1/2013:105-130.

Skjerpen, Terje, Lasse Sigbjørn Stambøl og Marianne Tønnessen (2015): «Utvandring blant innvandrere i Norge. Del 1: Litteraturstudie, makroanalyse og regionale mønstre», SSB-rapport 17/2015.

St.meld. nr. 18 (2007-2008) Arbeidsinnvandring

Steinung Dahl, Espen og Jostein Ellingsen (2015): «Økt eksport av kontantstøtte», Arbeid og velferd 1/2015, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Thorsdalen, Bjørn (2016): «En demografisk beskrivelse av arbeidsinnvandrere fra EU/ EØS og deres familier», SSB Rapport 2016/03.

Valenta, Marko (2009): «De perfekte gjestearbeidere? Arbeidsinnvandrere i økonomiske nedgangstider», Søkelys på arbeidsmarkedet 3/2009.

Vassende, Kåre (2015): "Om kvaliteten på den norske innvandrings- og utvandringsstatistikken", SSB Notat 2015/17

Zhang, Li-Chun (2008): «Developing methods for determining the number of unauthorized foreigners in Norway», SSB Rapport 2008/11.

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innennfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no